Instituto Mora

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA

"La experiencia legislativa de Zacatecas, 1823-1832"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTORA EN HISTORIA MODERNA Y CONTEMPORÁNEA

P R E S E N T A:

ROCÍO DEL CONSUELO DELGADO RODRÍGUEZ

Directora: Dra. Luisa Beatriz Rojas Nieto

Ciudad de México, noviembre de 2018.

Esta Investigación fue realizada gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

A mi hermana, Cristina, por su amor incondicional

A mi esposo, Fabián, por la promesa de una vida juntos

A mi mamá, Ángela, por enseñarme a vivir

Instituto Mora

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Agradecimientos

Debo expresar mi agradecimiento y admiración a mi asesora, Dra. Beatriz Rojas Nieto, por confiar en mí, por introducirme en la historia conceptual, por comprometerse con mi formación y mi educación, por su paciencia cuando nada de lo que escribía tenía sentido, por cuestionarme siempre, por su respaldo, por sus comentarios y consejos. Esta tesis no existiría sin sus reflexiones e interpretaciones.

Estoy en deuda con mis lectores, Dra. Cecilia Noriega Elio y Dr. Leopoldo López Valencia por su acompañamiento durante el proceso de elaboración de la tesis, sus comentarios y correcciones, por su tiempo y lectura de las diversas versiones de esta tesis. Toda mi gratitud al Instituto Mora por arroparme y educarme, por darme un espacio para leer, discutir, investigar y escribir. Mil gracias a mis estimados profesores, que me enseñaron a reflexionar, a replantearme conocimientos arraigados, conceptos e interpretaciones caducas, especialmente a la Dra. Ana María Serna, Dra. Martha Santillán y Dr. Rodrigo Laguarda.

Agradezco además al Dr. Julio César Contreras Manrique, profesor investigador de la Maestría en Asuntos Políticos y Políticas públicas del Colegio de San Luis, por invitarme al Seminario de Asuntos Legislativos, donde pude reflexionar respecto a otras perspectivas para estudiar la ley, los congresos locales, la actividad de las comisiones y el procedimiento legislativo.

A mis amigos Miguel Felipe Dorta, Fernando Madrid y Alejandro Gracida, que con su hospitalidad me ayudaron a olvidarme de lo monstruosa que es la ciudad de México. A mis amigas en Zacatecas que siempre son mi refugio, Victoria López y Lupita Murillo. Agradezco a mi hermana Isabel por ser mi compañera de aventuras. A mis entrañables amigas y casi hermanas, Raquel y Brenda, por su cariño y comprensión. Mi madre tiene mi gratitud eterna, no sólo por apoyar este proyecto sino por arroparme el corazón, protegerme y celebrar la vida conmigo.

Agradezco particularmente a mi esposo, Fabián Chávez, por apoyar mis proyectos, por abrazarme en los momentos más tristes, por darme amor y ternura, por confiar en mí.

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Índice

Introducción ..... **I**

Casuismo y sistema ..... *I*

El imperio de la ley ..... *VI*

Estado de la cuestión ..... *VIII*

El objeto de estudio: la experiencia legislativa ..... *XV*

Hipótesis ..... *XVII*

1. El surgimiento de la Potestad Legislativa en Zacatecas **1**

1.1 La articulación territorial de la Provincia de Zacatecas *1*

1.2 El Congreso Constituyente *19*

1.3 "Los intereses de los gobernantes no son los del pueblo": la Constitución *27*

1.4 La ilusoria soberanía de los pueblos: los Ayuntamientos como legisladores *33*

1.5 El problema de las atribuciones de los tres poderes *50*

1.6 Conclusión *69*

2. Los Diputados y la Elaboración de la Ley **70**

2.1. Los diputados como procuradores *70*

2.2. Confrontaciones sin afanes facciosos *74*

2.3. "Las teorías no sirven más que para embelesar el entendimiento" *83*

2.3.1. La definición del sujeto de derechos: los matrimonios de menores 87

2.3.2. El proyecto de ley para castigar el asesinato y el hurto 97

2.3.3. La reforma constitucional de 1828 99

2.4. Leyes para promover la felicidad y prosperidad de los pueblos *102*

2.4.1. Castigos para el bienestar económico 104

2.4.2. El proyecto de creación de un Banco 107

2.4.3. Liberales contra liberales: el problema de la administración de justicia 121

2.4.4. El uso de la ley ante la incertidumbre 132

3. El proceso legislativo **140**

3.1 Los trabajos y los días del Congreso Zacatecano *142*

3.1.1 La publicación de las leyes 155

3.1.2 Las comisiones 167

3.2 Las leyes municipales *173*

3.3 Los decretos provisionales *179*

3.4 Las Representaciones *184*

3.5 Las Dispensas de ley *196*

3.5.1 La gracia del indulto 205

3.6 Los intentos de sistematización *211*

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

Consideraciones Finales **218**

APÉNDICE 1. CONGRESOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO DE ZACATECAS, 1823 – 1832 ..... **225**

APÉNDICE 2. PROYECTOS DE LEY APROBADOS PARA DISCUSIÓN POR EL PODER LEGISLATIVO ZACATECANO **228**

APÉNDICE 3. PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL PARA ELABORAR LAS LEYES **233**

APÉNDICE 4. ORDEN DE LAS SESIONES DEL CONGRESO DE ZACATECAS, DE ACUERDO CON SUS REGLAMENTOS INTERIORES **234**

Siglas o Archivos: **235**

Bibliografía: **235**

Instituto Mora

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Introducción

Casuismo y sistema

En el Antiguo Régimen, no todas las leyes debían ser de aplicación general, pero sí tenían que ser obligatorias y justas. La generalidad de la ley no era necesaria porque, como sostiene Víctor Tau Anzoátegui, el caso era el sustentador de la ley, es decir, la situación y los actores involucrados determinaron la forma en que se aplicaba la ley:

> La mente casuista apuntaba a resolver el caso planteado, trabajándolo particularmente en torno a las circunstancias concretas. De ahí que las leyes omnicomprensivas no le fuesen necesarias y hasta pudiesen estorbar en la búsqueda de la decisión. No dudaba, pues, en apartarse de las mismas cuando no encajaban en el caso concreto. En cambio, las soluciones dadas a casos similares eran un estimable apoyo…[1]

Por eso, los jueces y representantes del rey estaban facultados para interpretar el espíritu de las leyes reales y decidir la suspensión de su aplicación, si el caso lo exigía, de ahí que aquellas disposiciones que se expedían contra derecho, fuero o en perjuicio de un tercero, debían obedecerse, pero no cumplirse.

Aunque formalmente el rey era el único intérprete de la ley, se acostumbró que los jueces, al impartir justicia, interpretaran la ley, de ahí que en muy pocas ocasiones se acudiera al rey para consultarle. Por tanto, el casuismo permitió un amplio margen de acción de los representantes del rey, principalmente de sus jueces, pues exigía la adaptación de la ley a un caso determinado.

El casuismo también condicionó la estructura formal de la legislación, pues con respecto a aquellas leyes que no eran producto de una petición de un particular, el rey debía justificar su existencia, es decir, hacer "…una exposición de los motivos que habían llevado a dictarlas, sea ya en cuerpos legales, ordenanzas…"[2] La motivación de las leyes consistía, por tanto, en una declaración de los antecedentes de la ley que se elaboraba, es decir, su contextualización. Por ejemplo, la motivación de la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias (1680) establecía que había

[1] Tau Anzoátegui, *Casuismo y Sistema*, 1992, p. 319.
[2] Tau Anzoátegui, "Acerca de la elaboración", 2010, p. 166.

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

una enorme producción legislativa dirigida a las Indias, que se remontaba al descubrimiento y colonización, y describía detalladamente el largo proceso de depuración y recopilación de todas las disposiciones vigentes que culminó con la publicación de esa colección de leyes:

> Sabed, que desde el descubrimiento de nuestras Indias Occidentales, Islas y Tierra firme del Mar Océano, siendo el primero y más principal cuidado de los señores Reyes, nuestros gloriosos progenitores y nuestro, dar leyes con que aquellos reinos sean gobernados en paz y en justicia, se han despachado muchas cédulas, cartas, provisiones, ordenanzas, instrucciones, autos de gobierno y otros despachos, que por la dilatación y distancia de unas provincias a otras, no han llegado a noticia de nuestros vasallos, con que se puede haber ocasionado grande perjuicio al buen gobierno y derecho de las partes interesadas […] y que los señores Reyes nuestros progenitores ordenaron y mandaron juntar por materias y decisiones claras todo lo proveído y determinado hasta sus tiempos, y especialmente los años de mil y quinientos y cincuenta y dos, y mil y quinientos y sesenta, se dieron diferentes despachos, dirigidos a Don Luis de Velasco, nuestro Virrey de la Nueva España, a pedimento de el Doctor Francisco Hernández de Liebana, fiscal de nuestro Consejo de Indias, encargándole que hiciese juntar las cédulas, provisiones y capítulos de cartas…[3]

Como ya he mencionado, las leyes debían ser sabias y justas; pero ¿cómo lograr semejante propósito? En el Antiguo Régimen no se estableció un procedimiento para elaborar las leyes, así que la responsabilidad de hacer buenas leyes recaía completamente en el legislador. Al respecto, las Partidas precisaban que el hacedor de leyes "…debe amar a Dios y tenerle ante sus ojos cuando las hiciese, para que sean derechas y bien cumplidas… debe amar la justicia y el provecho común. Y debe ser entendido para saber diferenciar el derecho del tuerto…"[4] El legislador debía cumplir con dos requisitos: tener bastos conocimientos sobre su reino y sobre las leyes que lo sustentaban; además, debía acercarse a Dios, para que éste le guiara y le otorgara la claridad necesaria para disponer y resolver disputas.

Por otra parte, las Partidas señalaban que el rey debía hacer las leyes "…con consejo de hombres conocedores, entendidos, leales y sin codicia. Porque estos sabrán conocer lo que conviene al derecho, a la justicia y a provecho común de

[3] *Recopilación de Indias*
[4] Partida I: I: XI

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

todos."[5] En el caso de los territorios americanos, el rey contaba con el apoyo del Consejo Real y Supremo de las Indias y de las audiencias, órganos dónde se discutían las leyes antes de promulgarse; en su seno se establecían distintos puntos de vista, argumentos y razones, para después plantear un acuerdo, por eso los integrantes de esos organismos debían ser ministros con conocimiento y experiencia en los asuntos indianos [6]. Finalmente, la ley debía publicarse, a veces se hacía públicamente en un acto solemne [7], en otras ocasiones, cuando la disposición se dirigía a algún representante, la ley no se transmitía de una autoridad a otra. Por tanto, sin un procedimiento que sustentara la producción de leyes, la sabiduría del legislador y el consejo constituyeron dos elementos de suma importancia, pues dotaron de legitimidad a las leyes y garantizaron que su vigencia no fuera efímera.

Víctor Tau Anzoátegui señala que en una concepción que otorga enorme importancia al caso para la aplicación de la ley, resultaba natural la acumulación normativa, de leyes, costumbres y opiniones de los juristas. Sin embargo, solamente las leyes se reunieron en compilaciones.

Si nos atenemos a la cronología de la legislación hispánica, las primeras leyes del reino fueron el fuero juzgo (que contiene doce libros); luego se creo el fuero real, después aparecieron las leyes de estilo que aclaraban algunas leyes de la colección anterior. Posteriormente, el rey Alfonso X el Sabio decretó sus Siete Partidas. Los reyes católicos, Isabel y Fernando, decretaron las Ordenanzas Reales y las Leyes del Toro. Felipe II mandó hacer una compilación de leyes y pragmáticas sanciones que se conoció con el nombre de Recopilación de Castilla (confirmada el

[5] Partida I: I: IX
[6] *Vide* Tau Anzoátegui, "Acerca de la elaboración", 2010.
[7] "La ceremonia se realizaba en calles y plazas con la pretensión de atraer la mayor concurrencia de vecinos y moradores… Se aprovechaba a veces… la ocasión de algunas festividades para realizarla después de la misa principal, por considerar que era uno de los días de concurso de toda clase de gente. La comitiva que se formaba para dar cumplimiento a dicha formalidad se integraba habitualmente por el escribano público y de gobierno o cabildo, la tropa que marchaba a son de cajas de guerra y el pregonero… a veces se limitaba a hacer el anuncio, pero lo más frecuente era que se procediese a su recitado o lectura por el mismo pregonero o por el escribano o ministro pertinente. La formalidad se completaba con la colocación de una copia del bando en los parajes públicos…" *Ibid.*, p. 174.

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

14 de marzo de 1567). Por su parte, Carlos II mandó promulgar la Recopilación de Leyes de Indias el 28 de mayo de 1680.

En el orden jurídico del Antiguo Régimen, la prelación era de suma importancia, pues establecía una jerarquía entre la multiplicidad de legislaciones, fueros y costumbres. Sin embargo, los distintos derechos que componían el orden jurídico de Antiguo Régimen no se planteaban de forma general "…de una vez y para siempre, sino caso a caso y en función de las circunstancias que en cada uno ocurriese…"[8] Por ejemplo, con la promulgación de la Ordenanza de Intendentes el monarca propuso un nuevo orden de prelación. El artículo 21 de la Ordenanza de Intendentes precisaba que los Intendentes-Corregidores debían estudiar las Leyes de Indias "…que prescriben las más sabias y adaptables reglas para la administración de justicia y el buen gobierno de los pueblos… y también examinaran con particular atención lo establecido en las de estos Reinos [Peninsulares], a que deben arreglarse en defecto de aquellas, no siendo ni unas ni otras contrarias a lo prevenido en esta Instrucción…" Con este artículo, el monarca establecía que primero se seguiría lo dispuesto en la Ordenanza de Intendentes; en los casos que no cubriera la Ordenanza se recurriría a lo dispuesto en la Recopilación de Indias y finalmente se acudiría a la legislación castellana.

Sin embargo, el monarca hispánico no tuvo el monopolio de la producción legislativa. En el Antiguo Régimen, Dios era el supremo legislador y sobre el orden que estableció debió elaborar sus leyes el rey y confirmar y respaldar la producción legislativa de otras corporaciones que también tuvieron esa facultad, tales como la Iglesia Católica y el pueblo, que creó leyes a través de la costumbre, es decir, mediante la repetición de actos razonables.

Las Siete Partidas definen a las leyes como los "…establecimientos por cual los hombres sepan vivir bien y ordenadamente, según el placer de Dios; y también, según conviene la buena vida de este mundo…"[9] La ley era ley solo cuando era justa, es decir, cuando se adaptaba al orden natural de las cosas establecido por

[8] Garriga, "Orden jurídico", 2004, p. 15
[9] Partidas I:I:I

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Dios. Pedro Murillo Velarde[10] afirmó que la ley debía ser justa, obligar a algo física y moralmente posible y siempre perseguir el bien común; además, sostuvo que la ley es el decreto de un príncipe, magistrado supremo, emperador, rey o de aquel que tiene el mando de una república.

La ley imponía una obligación común, es decir, se dirigía a toda una comunidad y no expiraba con la muerte de quien la había decretado. Por tanto, era diferente al *consejo*, que persuadía sin obligar; al *precepto* que se dirigía a ciertas personas en particular para que hicieran algo específico; al *mandato* que dejaba de tener uso cuando moría quien lo había dispuesto. Además, una ley se distinguía de otras disposiciones por incluir las siguientes palabras: *prescribimos, mandamos, prohibimos, vetamos, reprobamos, obligamos, imponemos, es necesario, no se permita y nadie pueda*.

Por tanto, existieron tres diferentes acepciones para el concepto ley: "…como el orden jurídico mismo y fundamento de la sociedad organizada; como norma escrita y promulgada por la autoridad… como cierta norma importante, promulgada bajo determinados requisitos y condiciones." [11] El derecho natural (y divino) establecido por Dios corresponde a la primera definición; las cédulas reales y demás documentos promulgados por el monarca hispánico corresponden a la segunda definición, también las bulas y los decretales emitidos por el Papa; mientras que la costumbre pertenece a la tercera acepción. Sin embargo, Víctor Tau Anzoátegui precisa que la ley escrita fue "…el medio de acción más poderoso de que disponía el poder real"[12] en detrimento de los otros modos de creación jurídica, tales como los fueros y la costumbre.

Hacia finales del siglo XVIII, Victor Tau Anzóategui detecta una ruptura definitiva con el casuismo, es decir, con la forma de concebir y articular la ley a partir del caso. Define esta ruptura como una *tendencia a sistematizar* (o sistematización).

---

[10] Nació en Almería el 6 de agosto 1696. Jesuita Doctor en Teología por el Colegio de Toledo. Desarrolló su labor docente en la Pontificia y Real Universidad de Manila. En 1743 publicó su Curso de derecho canónico e indiano, que se reeditó dos veces más, en 1763 y 1791. Murió el 30 de noviembre de 1753. Hanisch Espíndola, Hugo "Pedro Murillo Velarde S. J. Canonista del siglo XVIII, vida y obras" <http://www.historiadelderecho.uchile.cl/index.php/RCHD/article/view/24946> [Consultado: 1 de diciembre de 2016]

[11] Tau Anzoátegui, "Acerca de la elaboración", 2010, p. 160.

[12] Tau Anzoátegui, *Casuismo y Sistema*, 1992, p. 363.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Motivada por el racionalismo, esta postura pretendía abandonar la práctica de recopilar leyes y en su lugar establecer legislaciones generales. La sistematización consideraba que, si se utilizaba la razón y se tomaba como base el derecho natural, se podía establecer un conjunto de reglas que solucionaran todos (o casi todos) los problemas humanos. Esas leyes racionales, claras y abarcadoras, eliminarían la tendencia, de jueces y juristas, a interpretar las leyes.

Además, advierte un proceso de monopolización real de la creación legislativa, en menoscabo de la producción legislativa de las corporaciones, debido a la noción de poder absoluto del rey. Semejante proceso se evidenció también en la forma de hacer las leyes reales, pues en 1755 se dispuso que las cédulas no debían incluir la motivación, los consejos fueron relegados por las secretarías de despacho: "La Real Orden, imperiosa, escueta, acompañada por el Oficio, fueron los tipos legales que representaron este nuevo estilo, con textos desnudos de toda razón o motivos, que no admitían réplica ni súplica…"[13] Por tanto, los conceptos de casuismo y sistema utilizados por Tau Anzoátegui para estudiar las formas de elaboración de la ley en el antiguo régimen, pueden servir para analizar la actividad del poder legislativo decimonónico.

La noción casuista de la ley jugó un papel importante en la actividad legislativa de los diputados zacatecanos pues, aunque dieron prioridad a las leyes escritas, elaboradas por una autoridad competente, no descartaron la existencia de un orden establecido por Dios, la fuerza de ley que tenía la costumbre, ni el uso del caso como sustentador de la elaboración y aplicación de la ley.

El imperio de la ley

En 1824, la constitución creó un nuevo orden político, social y económico fundado en el imperio de la ley y cuyas características debían ser la profesión oficial y única de la fe católica y la división de poderes. El Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, expedida en 1823, señaló la necesidad de fijar un destino propio "…bajo un sistema acomodado a las luces del siglo y al goce de una libertad justa, regulada siempre

[13] Tau Anzoátegui, "Acerca de la elaboración", 2010, t. LXXX, p. 169.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

por la ley, que es tal porque es la expresión de la voluntad general de los asociados."[14]

La nación mexicana adoptó la República Representativa Popular Federal como forma de gobierno: "el poder supremo de la federación mexicana se divide para su ejercicio, en Legislativo, ejecutivo y judicial y jamás podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo."[15] El poder legislativo era el único facultado para crear leyes; sin embargo, el poder ejecutivo tenía la atribución de hacer decretos, órdenes y reglamentos que fomentaran el cumplimiento de las leyes.

En coincidencia con la Constitución Federal, la constitución del estado de Zacatecas, promulgada en 1825, declaró que las leyes fundamentales del estado eran la división en tres poderes de la unión y la religión católica. Así que, utilizando como punto de partida a las leyes fundamentales, los legisladores zacatecanos emprendieron la tarea de crear un *corpus* legislativo racional, coherente y justo, que posibilitara el ejercicio del gobierno en todos los niveles (municipal, estatal, nacional) y que legitimara a la nueva nación.

Si la primera república federal se estableció en la nueva nación mexicana teniendo como base las leyes tanto nacionales como estatales ¿Por qué se ha estudiado tan poco la concepción que los legisladores tuvieron de la ley y los procedimientos que utilizaron para elaborarla?

Tradicionalmente, la historiografía ha utilizado e interpretado la legislación decimonónica de forma teleológica; es decir, como un *corpus* de ideas perfectas, bien estructurado y coherente, sobre cómo debía ser la sociedad y el gobierno en la nueva nación. Se ha concebido que las leyes son productos atemporales y definitivos, que simplemente constituyeron los fundamentos sobre los cuales se efectuaron los procesos políticos, las interacciones entre sujetos políticos, las estructuras y las coyunturas.

---

[14] *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1824 <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf> [Consulta en: mayo de 2015].
[15] *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1824 <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf> [Consulta en: mayo de 2015].

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

La legislación, incluyendo los documentos constitucionales, no fue un problema para los estudiosos de la Primera República Federal, pues asumieron que se habían elaborado correctamente, a partir de principios racionales. Partiendo de este supuesto, las leyes decimonónicas estuvieron ahí, simplemente para justificar acciones, guerras, enfrentamientos, pero no fueron sujeto de la historia, no fueron pensadas por sujetos en un contexto determinado; estricta y llanamente fueron el marco que delimitó las acciones, los procesos históricos, pero que no constituyeron otro campo de batalla ideológico y conceptual.[16]

Por eso los estudios históricos no se han enfocado en el intrincado estudio de la concepción que los legisladores decimonónicos tuvieron de la ley, en el complicado proceso de elaborar las leyes, en los intentos de sistematizar y dar congruencia al cuerpo de leyes... por eso, también, resulta necesario e imperativo hacer una revisión de cómo se pensó la República Federal, incluyendo el estudio de las leyes, entendidas como un concepto histórico, temporal y por lo mismo en cotidiana construcción y transformación. Si pensamos así las leyes entonces los procesos históricos tendrán una nueva orientación.

Estado de la cuestión

La historiografía sobre México ha estudiado la ley profusamente a través de las constituciones nacionales y estatales. Sin embargo, estos estudios se han reducido a analizar cómo se vertieron los proyectos políticos en los documentos constitucionales, descuidando la noción de constitución y de potestad legislativa que tuvieron los constituyentes, y sin poner énfasis en el proceso para elaborar la constitución.

En algunos casos se han detectado y analizado las nociones de federalismo y liberalismo, tanto en el acta constitutiva de 1823 como en las actas de las sesiones del congreso constituyente y en la constitución de 1824. Como la aspiración consiste

[16] *Confer* Soberanes, “La legislación federal mexicana”, 2003. Vázquez, *Práctica y fracaso*, 2012. Fuentes, “En el subsuelo de las constituciones”, 2007. Macedo, “El constituyente”, 1998. Cruz, “Evolución”, 1996. Ferrer, “Un cuarto”, 2002.

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

en detectar elementos ideológicos, estos estudios descuidan el análisis del proceso de elaboración de la constitución, no explican cómo se establecieron los fundamentos del nuevo orden político.[17]

Sin embargo, hay otros estudios que se dedican a explicar el concepto de constitución, para poder entender en su contexto los documentos constitucionales. Por ejemplo, Noemí Goldman analiza el término constitución en el caso de Río de la Plata entre 1750 y 1850. Sostiene que el debate constitucional consistió en elegir una forma de gobierno. Por tanto, la noción de constitución se situó en el centro de los enfrentamientos entre dos tendencias, la centralista y la confederal; los primeros defendían una soberanía indivisible, los segundos una plural. La autora analiza los discursos que se establecieron alrededor del concepto de constitución y concluye que no tuvo una definición univoca, pues "…se relaciona con la indefinición del sistema político y con las disputas por la determinación del sujeto de imputación del poder constituyente, que alcanzan su punto más álgido en el Congreso General Constituyente de 1824-1827".[18]

Por su parte, Fernando Martínez Pérez explica por qué el constitucionalismo que nació de Cádiz fue jurisdiccional y consultivo [19]. Señala que el constitucionalismo fue jurisdiccional porque se consideró a la justicia y no a la ley, como la herramienta de transformación de la sociedad política hispana. Además, atribuye al constitucionalismo consultivo las siguientes características: las decisiones políticas fueron resultado de un descubrimiento no de la voluntad de los representantes; se consultó a los cuerpos y sujetos, porque se les reconoció el derecho y el deber de participar en las decisiones políticas; las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales se ejercieron consultivamente.

La constitución de Cádiz fomentó la generalización de las consultas, como una forma de gestión del poder; por eso, el autor sostiene que tanto la constitución de Cádiz como la legislación posterior se elaboró incluyendo a la consulta. Se solicitó la opinión tanto de aquellos que iban a verse afectados por la aplicación de

[17] *Confer* López Monroy, "Aplicación de los preceptos", 1996. Galante, "Debates en torno al liberalismo", 2008, pp. 123-152. Arenal Fenochio del, "El significado de la constitución", 1998.
[18] Goldman, "El concepto de constitución", 2007, p. 170.
[19] Martínez, "Constitucionalismo consultivo", 2011, pp. 88-99.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

la ley como de aquellos considerados sabios y experimentados en el tema que se legislaba.

El constitucionalismo consultivo, por tanto, funcionó mediante la búsqueda de soluciones más acordes y respetuosas del contexto jurídico. En consecuencia, las leyes no fueron resultado de "…la articulación de un programa político, fruto de la voluntad de la Nación, como sociedad de individuos políticamente activos"[20], sino de la concreción de un orden que superó los límites del texto constitucional. Martínez Pérez concluye que en el constitucionalismo español se conciliaron dos concepciones de la ley, una entendida como un acto de voluntad y la otro como producto de una lógica tradicional, basada en la clemencia y la justicia.

Para comprender el nuevo modelo constitucional que propusieron las Cortes de Cádiz, Marta Lorente y Carlos Garriga analizan la Constitución de 1812, destacando la pretensión que este documento tuvo de constitucionalizar instituciones que formaron parte de la Monarquía Hispánica, reinterpretándolas a través de una nueva concepción de la política.[21] Para lograr su objetivo, ambos autores detectaron casos específicos que marcaron la transición, es decir, que ponen en evidencia los elementos antiguos y nuevos en el constitucionalismo: el carácter corporativo del juramento constitucional, la responsabilidad de los empleados públicos y el efecto derogatorio de la Constitución de 1812.

Los estudios a partir del concepto de constitución antigua componen otra vertiente del análisis constitucional; este término se ha utilizado para explicar aquellos elementos que se recuperaron de la tradición, para establecer un nuevo régimen fundado en una constitución escrita. Al respecto, Tomás y Valiente analizó el proceso de creación de la Constitución de Cádiz, a partir de las leyes fundamentales (en plural), entendidas como costumbres antiguas e inderogables, que se reconocieron como el antecedente del término ley fundamental, propuesto por el contractualismo que, a su vez, desembocó en una constitución positiva, entendida como "...ley singular y compleja... o como conjunto de leyes constitucionales o constitutivas y en cuanto tales, fundamentales"[22]. Por tanto, la

[20] *Ibid.*, p. 92.
[21] Lorente y Garriga, *Cádiz*, 2007, p. 16.
[22] Tomás y Valiente, "Génesis", 1995, p. 35.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

constitución antigua o las leyes fundamentales fueron la estructura normativa que se extrajo del pasado para fundar o constituir un nuevo orden jurídico y político.

Tomás y Valiente concluye que el proceso constituyente se dividió en dos fases: una pre-constituyente, que se caracterizó por la ruptura con el orden anterior y otra de construcción de un nuevo orden. El nuevo régimen constitucional alberga "...elementos ideológicos, sociales y políticos procedentes del régimen antiguo, que pueden actuar como rémoras o como límites del impulso constituyente predominante…"[23] y que pueden insertarse en el nuevo orden como supervivencias del pasado.

Por su parte, José Carlos Chiaramonte[24] define a la *constitución antigua* como un entramado de argumentos para el debate, cristalizados en textos y costumbres, conocidos como leyes fundamentales, que sirvieron como fundamento para la construcción de las nuevas naciones americanas. A finales del siglo XVIII y durante la primera mitad del siglo XIX, se entendía por *constitución antig*ua no solamente al conjunto de normas constitucionales válidas para un contexto específico, sino también a la invocación de un derecho antiguo para defender cambios considerados ilegítimos.

En Hispanoamérica, la constitución antigua tuvo vigencia durante la primera mitad del siglo XIX. Los discursos que se articularon en torno a este concepto tuvieron tres vertientes: uno que la condenaba por constituir la raíz de la dominación colonial, otro que la invocaba para defender los derechos de los súbditos americanos bajo la monarquía hispánica y el tercero que la utilizaba para legitimar y fundamentar las autoridades y leyes que se crearon después de las Independencias.

La constitución antigua no solamente tuvo un uso retórico, también se utilizó para regir la vida social y política de las naciones recientemente independizadas: pues se recurrió a ésta cuando en las nuevas naciones todavía no se legislaba sobre asuntos específicos, tales como la administración de justicia o los límites territoriales de las provincias. Chiaramonte enfatiza que el término *constitución histórica* no es

[23] *Ibid.,* p. 57.
[24] Chiaramonte, "La antigua", 2010.

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

una construcción conceptual de los historiadores, sino que surgió a finales del siglo XVIII como resultado de la necesidad de replantearse una nueva realidad social y política.

Al respecto, Beatriz Rojas señala que los reinos americanos apelaron a la constitución antigua para defender sus derechos ante el absolutismo y para adaptar su realidad a unos cánones políticos establecidos.[25] La *constitución antigua* o *constitución histórica* se define como el fenómeno de revaloración y reflexión que a finales del siglo XVIII se efectuó respecto a las bases, ordenamiento y responsabilidades del sistema monárquico, ante la perspectiva de nuevos sistemas de gobierno y formas de hacer política.

Además, plantea la posibilidad de estudiar la coexistencia de dos ideas de constitución, la antigua y la decimonónica, es decir, cómo se traslaparon durante largo tiempo los dos tipos de constitución, ya que por más que los radicales quisieron ignorar la herencia de la antigua, resulta evidente su permanencia en el imaginario y prácticas de los actores políticos.

Mediante el concepto de *constitución antigua*, Beatriz Rojas explica la postura de las ciudades novohispanas ante la crisis de 1808 de la monarquía hispánica. Las ciudades novohispanas apelaron a la antigua constitución para defender sus privilegios como corporaciones, pues esta constitución era consuetudinaria y defendía derechos antiguos, privilegios otorgados por méritos, servicios, riquezas o por la simple costumbre. La Constitución de Cádiz no contradijo a la antigua constitución, pero sí restó importancia política a las ciudades a favor de las diputaciones provinciales.[26]

Pues bien, el principal problema que alberga el uso del concepto de constitución antigua es la rigidez, pues al caracterizar este concepto con prácticas, ideas, nociones y procedimientos del Antiguo Régimen, se le separa de los elementos modernos que les dan congruencia; es decir, se trata a la constitución antigua como un conjunto ordenado y coherente que convivió con las nuevas constituciones, cuando en realidad se efectuó un sincretismo. Por otra parte, es

[25] Rojas, “Constitución”, 2010.
[26] Rojas, “Las ciudades”, 2008.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

posible que los legisladores decimonónicos no hayan concebido a los elementos tradicionales como una recuperación del pasado, sino como prácticas sumamente actuales y funcionales.

Los estudios sobre supervivencia jurídica constituyen un acercamiento a la práctica legislativa cotidiana; utilizan las constituciones, códigos y leyes decimonónicos como punto de partida para rescatar los elementos tradicionales, propios de la Monarquía Hispánica. El Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano abrió la discusión sobre la continuidad del derecho indiano en América, después de las Independencias, a partir de su congreso número catorce.

Se abordó la influencia del derecho indiano en el derecho público argentino, que se produjo entre 1810 y 1853 y que se entendió como el campo de la organización política y administrativa del estado argentino.[27] Además, se profundizó en la influencia del derecho canónico en el código civil de Chile de 1857 y se expuso la cuestión de analizar la mentalidad de los integrantes del Congreso de la Confederación Argentina entre 1854 y 1861, para detectar rasgos distintivos del mundo jurídico indiano, tales como criterios analíticos hispánicos, diseño de instituciones, métodos y técnicas derivados del *ius commune.* [28]

Los estudios presentados en el Congreso se caracterizan por analizar casos y situaciones específicas, que ejemplifican con la comparación con el derecho indiano. Estas aproximaciones permiten concluir que los legisladores decimonónicos otorgaron al pasado un profundo valor explicativo y justificativo; que no solamente recuperaron *corpus legislativos* sino también doctrinas jurídicas; que los procesos codificadores de la primera mitad del siglo XIX consistieron en una sistematización del derecho canónico.

Por otra parte, Marco Antonio Landavazo estudia la supervivencia jurídica como sustituto de vacíos en la producción legislativa decimonónica, en el caso de Baja California, entre 1825 y 1850.[29] Como la Constitución de 1824 lo definió como territorio y no como estado de la república, Baja California no tenía facultades

[27] Díaz Couselo, “Proyección del derecho indiano”, 2008, pp. 163-180.
[28] Salinas Araneda, “La influencia del derecho canónico”, 2008, pp. 397-420. Abasolo, “Derecho indiano”, 2008, pp. 127-138
[29] Landavazo, “Baja California y la Constitución”, octubre 1996-marzo 1997.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

legislativas, así que debió esperar a que el congreso general emitiera leyes sobre su administración interior, pero no lo hizo hasta 1850, mientras tanto, las autoridades de Baja California se vieron en la necesidad de apegarse a las disposiciones de la Constitución de Cádiz.

El autor reflexiona sobre la utilización y aplicación de la Constitución gaditana a través de varios ejemplos, concluye que "…instituciones como la diputación, la jefatura política y los ayuntamientos, a pesar de sus evidentes irregularidades jurídicas, fueron no obstante los referentes organizativos para llevar a cabo tareas cuyo carácter de urgentes e importantes era incontestable".[30] Sostiene que la supervivencia jurídica fue necesaria en un contexto tan convulso; sin embargo, el caso de Baja California fue atípico, porque ahí tuvo plena vigencia la Constitución de Cádiz, cuando en el resto de país solamente se recurrió a algunos decretos emitidos por las Cortes de Cádiz, ya que se consideró que la constitución contradecía el sistema federal.

Según Landavazo, la constitución de 1824 no fue un documento pragmático sino ideológico, que solamente dotó al nuevo país de una estructura organizativa de gobierno y consagró la soberanía popular, es decir, constituyó un marco jurídico general, pero faltaba mucho tiempo para que se construyera el sustento legal de muchas prácticas, es decir, que se elaboraran disposiciones reglamentarias. Así que además de los vacíos políticos, aparecieron vacíos jurídicos que se llenaron con la legislación española.

A partir de esta revisión historiográfica podemos concluir que el análisis del proceso legislativo en momentos fundacionales debe ser diferente al estudio de la práctica legislativa cotidiana; pues en el primer caso se elabora una constitución, que se concibe como una ley que funda y regula el funcionamiento de un sistema político; además, las atribuciones de los legisladores en un periodo constituyente son diferentes a las atribuciones de los legisladores en periodos ordinarios. El trabajo del congreso constituyente es finito, mientras que las actividades de los congresos constitucionales no terminan, ni siquiera cuando acaba el periodo de sesiones o el nombramiento de los diputados. Por eso, en esta investigación no

[30] *Ibid.*, p. 85.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

propongo un análisis del constitucionalismo sino de la actividad legislativa de los congresos; sin embargo, resulta indispensable considerar el constitucionalismo y sus explicaciones como un importante punto de partida

El objeto de estudio: la experiencia legislativa

Las investigaciones revisadas hasta ahora se han enfocado en el análisis de los discursos para desentrañar nociones, posturas, argumentos y prácticas de los legisladores, contenidas no solamente en las leyes, sino también en diarios de sesiones, decretos, publicaciones periódicas, dictámenes, etcétera; para distinguir los elementos tradicionales de los nuevos. Esta forma de analizar el constitucionalismo y la ley alberga un problema primordial ¿cómo detectar, sin confundirlos, esos elementos antiguos y nuevos?

Para analizar los discursos legislativos tomé como punto de partida la propuesta de Alejandro Agüero sobre la presencia de tres formas de continuidad en los procesos criminales decimonónicos de Córdoba. Sin rechazar la existencia de enunciaciones normativas innovadoras, Alejandro Agüero plantea que muchos significados de términos que se referían a objetos institucionales estuvieron determinados por la vieja cultura jurídica. [31]

Agüero detecta la primera forma de continuidad en la concepción que se tuvo de las normas de garantía, pues se entendieron como reglas objetivas que obligaban al juez a ser justo no como derechos de los sujetos. La segunda forma consistió en el uso de nuevas autoridades doctrinales para evocar normas tradicionales y la tercera en la asimilación de innovaciones a través de mecanismos tradicionales.

Tomando en consideración esta propuesta interpretativa, me propuse revisar y estudiar la actividad de los congresos zacatecanos, para explicar sus concepciones sobre la ley, sus procedimientos, sus objetivos y sus alcances. La metodología que utilicé fue el análisis de los discursos registrados en las actas de las sesiones del congreso constituyente y las primeras cuatro legislaturas. Además,

[31] Agüero, “Formas de continuidad del orden”, 2010.

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

revisé los dictámenes de las comisiones y reflexioné sobre la estructura formal de los proyectos de ley, los reglamentos, los decretos provisionales, los decretos resolutivos, etcétera.

La actividad de las legislaturas zacatecanas estuvo íntimamente ligada a la actividad de los ayuntamientos, por eso, estos forman una parte esencial de mi investigación; así que también revise documentos normativos que produjeron los ayuntamientos y cómo se relacionaron con el poder legislativo estatal.

Por tanto, a partir del análisis de los discursos me propuse responder las siguientes cuestiones: qué entendieron los legisladores zacatecanos por ley, cuáles fueron los procedimientos que establecieron para la elaboración de la ley y por qué, cómo utilizaron la legislación, cómo la dotaron de legitimidad, la difundieron y buscaron aplicarla.

Para responder a estas interrogantes recurro a Koselleck, que propone el concepto de *espacio de experiencia* para definir un panorama que conecta el pasado con nuestro presente y que permite que, como individuos y sociedades, proyectemos expectativas a futuro. Por eso, el espacio de experiencia está íntimamente ligado al *horizonte de expectativa*; el primero alberga recuerdos de acontecimientos, es producto de una elaboración racional y de modos inconscientes del comportamiento, remite a conocimientos, ideas, costumbres o creencias que se transmiten a través de personas o instituciones; mientras que el segundo constituye la esperanza, el temor, el deseo, la voluntad, la inquietud y el análisis racional respecto a un futuro mediato[32].

El espacio de experiencia y el horizonte de expectativa confluyen en un presente determinado y contribuyen a la toma de decisiones individuales y colectivas. La historiografía con respecto a la ley ha enfocado sus esfuerzos exclusivamente en los horizontes de expectativa, al reflexionar en los proyectos políticos y económicos de los legisladores decimonónicos; de ahí que términos como el liberalismo o el federalismo hayan sido tan socorridos y explorados. En este sentido, el caso del estado de Zacatecas resulta paradigmático, pues tradicionalmente se le ha interpretado como un estado progresista y liberal, como

[32] *Vide* Koselleck, *Futuro*, 1993, pp. 333-357.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

un importante bastión del federalismo mexicano. Josefina Zoraida Vázquez sostiene que la continuidad y la política acertada permitieron que Zacatecas se convirtiera en líder de la política nacional, además, afirma que el estado se convirtió en un celoso vigilante del federalismo.[33]

Por eso resulta interesante hacer una revisión del caso zacatecano, para establecer la influencia de elementos antiguos en las reconocidas políticas liberales que aplicó este estado y alcanzar una explicación que no solamente considere los horizontes de expectativa de los políticos zacatecanos, sino también las experiencias a las que recurrieron para solucionar los problemas que apremiaron al estado y a la nueva nación. Cabe destacar que, si es posible detectar resabios de la Monarquía Hispánica en la práctica legislativa de un estado que se definió como liberal, entonces resultará evidente que en el resto de los casos también es posible detectarlos.

El periodo que me propongo estudiar abarca desde 1823, año en que inició sus actividades el congreso constituyente, hasta 1832 año en que se aprobó y publicó la reforma a la constitución del estado y cerró sus actividades la cuarta legislatura. Finalizo mi análisis en 1832 porque, como señalo en esta investigación, la reforma constitucional modificó no solamente los fundamentos de la potestad legislativa sino también el procedimiento para elaborar las leyes.

Por tanto, mi estudio se centra en la práctica legislativa de los diputados zacatecanos entre 1823 y 1832, sin olvidar la relación que estos sujetos establecieron con su pasado, para construir una noción de ley y resolver las cuestiones legislativas que se les presentaron. En este sentido, el análisis que realizo no solamente es sincrónico, es decir, se enfoca en un periodo determinado; también es diacrónico, porque constantemente dialogo con el pasado para entender las reflexiones y preocupaciones de los diputados zacatecanos y explicar el concepto central de mi análisis como producto de un proceso histórico.

Hipótesis

[33] Vázquez, “Del federalismo moderado”, 2012, pp. 261-263.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

En el primer capítulo, denominado *el surgimiento de la potestad legislativa de Zacatecas*, desarrollo la primera hipótesis de esta investigación. Planteo que la legitimidad del estado de Zacatecas residió en la capitalidad y centralidad que alcanzó la ciudad de Zacatecas bajo la Monarquía Hispánica.

En América, los territorios se integraron a la Monarquía Hispánica a través de las ciudades, cuyo principal privilegio consistió en la capacidad de autogobernarse. A partir de su fundación en el siglo XVI, la jurisdicción de la ciudad de Zacatecas se fue ampliando, debido a su importancia económica, producto de la explotación minera.

Sin embargo, los fundamentos de la Monarquía Hispánica se pusieron en cuestión con la invasión de Napoleón Bonaparte en 1808. Las ciudades americanas invocaron las leyes fundamentales de la monarquía, estas leyes que no estaban precisamente escritas, señalaban a las ciudades como las detentadoras de la representación, de la soberanía popular. La Constitución de Cádiz de 1812 también recuperó la noción de leyes fundamentales, y aunque otorgó representación a los ayuntamientos, creó la figura de las diputaciones provinciales como un mecanismo para homogeneizar el territorio y acabar con los privilegios forales y centralizar la soberanía nacional.

Formalmente las diputaciones buscaron mermar la influencia política de los ayuntamientos, pero en la práctica los ayuntamientos se organizaron en las diputaciones y mantuvieron su importancia política al controlarlas. Tal fue el caso de la diputación provincial de Zacatecas, que se erigió como tal en 1821.

Por tanto, sostengo que el estado de Zacatecas se articuló a raíz de la desintegración de la Monarquía Hispánica; además, la república federal inaugurada en México en 1823 se entendió como una asociación de provincias, a su vez la provincia o estado de Zacatecas se asumió como la asociación de ayuntamientos.

La Constitución estatal de 1825 no entregó al poder legislativo zacatecano el monopolio de la producción legislativa, sino que facultó al gobernador para elaborar reglamentos y otorgó a los ayuntamientos un papel preponderante en el procedimiento legislativo.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

La relación entre ayuntamientos y poderes estatales ya se ha estudiado. En su obra titulada *Los dilemas de una organización autónoma: Zacatecas 1808-1832,* Mercedes de Vega Armijo sostiene que la actividad política de todos los ayuntamientos de Zacatecas influyó notablemente en el desenvolvimiento de las instituciones capitalinas, incluyendo el poder legislativo, ya que constantemente obstaculizaron la actividad de estas instituciones debido al miedo que tenían de perder su autonomía.

Por su parte, Beatriz Rojas[34] advierte que resulta imperativo comprender las dificultades que implicó la adopción del sistema federal en el estado de Zacatecas, tomando en consideración la influencia inevitable de las prácticas políticas y jurídicas del Antiguo Régimen. La autora responde que, en Zacatecas, el poder legislativo era el único facultado para emitir leyes; sin embargo, los ayuntamientos tenían que aprobarlas para que fueran efectivas.

Esta práctica buscaba promover la opinión pública, pero tuvo efectos negativos para el gobierno estatal pues cada pueblo se sintió con el derecho de expresar su opinión, emanada de sus intereses y circunstancias, retrasando la promulgación de las leyes y obligando al poder legislativo a emitir decretos provisionales. Rojas se pregunta a qué tipo de cultura jurídica remite este procedimiento y concluye que obedece a prácticas antiguas, "…ya que refiere la ley no al ciudadano, sino a los pueblos, expresados en sus ayuntamientos y en sus notables. Aunque está revestida de un discurso moderno sobre la construcción de la voluntad general…"[35]

Marta Lorente coincide con Beatriz Rojas; explica que semejante procedimiento de aprobación de las leyes constituye una democratización de las antiguas consultas que funcionó como legitimador de la soberanía de la nueva nación, que "...tuvo en el mero sufragio un elemento legitimador demasiado débil…"[36] y que los legisladores buscaron socavar mediante otros mecanismos "…de más honda raigambre."

[34] Rojas, *El municipio*, 2010, p. 137.
[35] *Ibid.*, p. 137.
[36] Lorente y Garriga, *Cádiz*, 2007, p. 404.

En efecto, el artículo 83 de la Constitución de Zacatecas fomentó la opinión pública de las corporaciones, no de los individuos, característica del Antiguo Régimen. Sin embargo, establece enfáticamente que las observaciones no son opcionales, es decir, no tienen la cualidad de un consejo; los ayuntamientos estaban obligados a enviarlas y el congreso estaba obligado a esperarlas para poder aprobar un proyecto de ley.

La obligatoriedad de las observaciones promovió que los diputados tuvieran que compartir la potestad legislativa con los ayuntamientos. Porque, de acuerdo con la Constitución de 1825, los ayuntamientos fueron los detentadores de la potestad legislativa y la transmitieron a los diputados mediante poderes, es decir, los diputados se percibieron como meros procuradores de los intereses de los ayuntamientos en el Congreso de Zacatecas.

El Congreso Constituyente sostuvo que los intereses de los gobernantes no eran los del pueblo, por eso otorgó al gobierno municipal mayor vigor y elasticidad, para que, a través de los ayuntamientos, las autoridades estatales conocieran cuáles eran las necesidades, la ilustración y la moralidad del pueblo. Por eso a los ayuntamientos les debía corresponder la sanción de las leyes.

Esta noción de potestad legislativa determinó las atribuciones de los otros dos poderes, pues se consideró que, como representante del pueblo, materializado en los ayuntamientos, el poder legislativo era el soberano, es decir, el árbitro entre los tres poderes. Sin embargo, los problemas para delimitar las atribuciones de los tres poderes fueron constantes… como el poder judicial no tenía facultades para interpretar las leyes se vio en la necesidad de trabajar a la par del poder legislativo a quién enviaba consultas y recibía la respectiva interpretación del espíritu de la ley en forma de resoluciones o decretos. Antes de aplicar cualquier medida, el poder ejecutivo debía ponerlas a consideración del legislativo.

Así que en 1832 no se efectuó una reforma constitucional sino una transformación profunda de las leyes fundamentales del estado, porque se arrebató a los ayuntamientos la potestad legislativa y se les convirtió en meros consejeros. Con la constitución de 1832, el Congreso estuvo en condiciones de aprobar los proyectos de ley, con o sin la opinión de las corporaciones. Los diputados dejaron

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

de ser procuradores y se convirtieron en los representantes de los intereses de todo el estado, por eso se eliminó su elección por partido.

Por otra parte, establezco que los diputados del congreso constituyente elaboraron la constitución utilizando como base la Constitución de Cádiz y los planteamientos de Francisco Martínez Marina, al respecto; además, sostuvieron que la forma de gobierno del estado debía respetar las leyes naturales establecidas por Dios; la elaboración de la ley debía partir de un principio de perfectibilidad lenta y gradual, de manera que incluso la constitución podía modificarse con el tiempo y las circunstancias, para adaptarse al orden social establecido por Dios. Por tanto, la labor del congreso constituyente zacatecano no consistió en fundar un nuevo orden social sino en corregir y perfeccionar el que ya existía, haciendo uso de la ley.

En el capítulo segundo, *los diputados y la elaboración de la ley*, desarrollo una segunda hipótesis: sostengo que en el seno del poder legislativo no predominó la cohesión sino la constante negociación. Cuando Vega Armijo esbozó las actividades del poder legislativo entre 1825 y 1832 encontró que las tres primeras legislaturas se caracterizaron por su cohesión, a partir de 1829 esa misma cohesión comenzó a desmoronarse como resultado de sucesos nacionales en los que Zacatecas debió tomar partido.[37]

En el seno del congreso zacatecano se establecieron dos grupos, que no siempre estuvieron bien delimitados, pero que se distinguieron por sus nociones sobre la ley y la actividad legislativa. El primer grupo tuvo la convicción de la ley debía elaborarse tomando en consideración la experiencia para que pudiera transformar poco a poco el orden social, que no era producto de la voluntad sino de un proceso histórico de larga duración. El segundo grupo sostuvo que la ley debía ser producto de la voluntad del legislador, es decir, la expresión de un proyecto político determinado. El gobernador, Francisco García Salinas, influyó notablemente en este grupo.

Sostengo que en 1829 no se rompió la cohesión del Congreso, sino que la confrontación aumentó y se hizo más evidente. Luego de aplicar drásticas medidas para eliminar a la oposición, tales como expulsar a los curas del congreso, el

[37] Vega Armijo, *Los dilemas*, 2005, p. 11.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

segundo grupo logró tomar el control del poder legislativo. Por eso, después de 1829 los proyectos de ley aumentaron y se encaminaron a promover el bien común y la felicidad de los pueblos, a través de la prosperidad económica y la educación de los ciudadanos. Por eso también se fue excluyendo poco a poco a los ayuntamientos del procedimiento legislativo, mediante la promulgación de decretos provisionales y ejecutivos, de los que no se solicitó la opinión de las corporaciones, argumentando la urgencia de las circunstancias.

El análisis del *orden de las sesiones del congreso* y el *procedimiento legislativo* me permitió plantear, en el capítulo tercero, una hipótesis final: además de las leyes constitucionales, los legisladores zacatecanos distinguieron varios tipos de leyes, atendiendo a su generalidad y grado de obligatoriedad. Cada tipo de ley tuvo su propio procedimiento de elaboración, que no siempre estuvo regulado por la constitución estatal ni por leyes secundarias. Los legisladores zacatecanos recurrieron a procedimientos del antiguo régimen, que reconocieron como vigentes, para elaborar leyes particulares.

La revisión y análisis de las leyes constitucionales y de los reglamentos interiores del congreso zacatecano me permitió concluir que se establecieron tres procedimientos constitucionales: uno para hacer reformas a la constitución, otro para elaborar leyes secundarias y el último para discutir y aprobar proposiciones sobre los más variados temas. Los legisladores aplicaron estas disposiciones con mucha flexibilidad, de ahí que estos procedimientos hayan derivado en prácticas que no estaban legisladas y que se recuperaron del pasado monárquico, tales como las representaciones y sus decretos resolutivos, o las dispensas de leyes.

Por tanto, el poder legislativo zacatecano tuvo una concepción casuista de la ley, que se evidenció en la promulgación de decretos resolutivos que resolvían problemas de particulares (representaciones) y en la poca producción de leyes entre 1825 y 1832. Aún así, aspiraron a la sistematización mediante el proyecto para la elaboración de los códigos civil y criminal. Esta aspiración no prosperó porque, aunque el código civil se circuló a los ayuntamientos, nunca se aprobó.

En su análisis sobre el código civil de Zacatecas, José Enciso Contreras explica que los procesos de codificación no se consolidaron porque el mismo Estado

no lograba hacerlo; además, propone que para analizar la codificación debe tomarse en cuenta la relación entre las regiones del país y el centro, además de considerar el peso político, económico y cultural de las élites regionales con respecto a otras fuerzas regionales y a grupos que dominaban la esfera nacional.

Enciso se preocupa principalmente por definir la personalidad intelectual (es decir, las lecturas e influencias de ideas) de los legisladores para poder explicar la orientaciones del código y el proceso de codificación; intenta definir "…sus trayectorias políticas, formación académica, lecturas y relaciones con los grupos sociales a nivel local y nacional, porque justamente de este núcleo fue que surgieron los principios filosófico-jurídicos básicos que sustentaron los contenidos del proyecto"[38] Destaca la influencia de Jeremías Bentham y la obligada referencia a la obra de Justiniano (el Código y el Digesto), las Siete Partidas y al Código Civil Francés; precisa que las tradiciones jurídicas del antiguo régimen sirvieron como base de la formación de los juristas.

Finalmente, el autor llama la atención de la existencia de dos proyectos de códigos, el de 1827 que albergó una tendencia secularizadora, y el de 1829 que intentó matizar y disminuir esta tendencia; sin embargo, no propone una explicación de esta tendencia. En mi opinión, los códigos no se aprobaron porque no se consideraron indispensables para solucionar los problemas inmediatos del estado, además, los legisladores fueron conscientes de que la elaboración de los códigos requería una labor enorme que los rebasaba.

[38] Enciso, "El proyecto", 2011, p. 233.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

1. El surgimiento de la Potestad Legislativa en Zacatecas

En 1823, la República Mexicana y los Estados que la compusieron surgieron de un proceso de desintegración de la Monarquía Hispánica; esta nueva nación no trazó su propio orden territorial, sino que lo asumió, es decir, que las formas de territorialidad preexistentes a la Independencia no se eliminaron, sino que se transfirieron a los nuevos Estados. Así, el territorio constituyó la fuente de legitimidad para establecer la Constitución y no viceversa[39]. De acuerdo con Hira de Gortari, "…las legislaturas consideraron la jurisdicción territorial como facultad soberana de la constitución de 1824. Su ejercicio se adelantó a la promulgación del texto constitucional…"[40] De ahí que esta historia comience con un esbozo de la provincia de Zacatecas como territorio integrado a la Monarquía Hispánica, pues los fueros y privilegios de la ciudad de Zacatecas influyeron para que a su alrededor se trazaran los límites del nuevo estado federal.

La delimitación territorial de Zacatecas, como provincia primero y como estado de la federación después, estuvo íntimamente ligada a la aparición del poder legislativo. Los diputados que constituyeron al estado de Zacatecas recuperaron su pasado como territorio integrado a la Monarquía Hispánica, no solamente para dotarlo de legitimidad, sino también para delinear la relación y atribuciones entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y establecer las leyes fundamentales del nuevo Estado.

Por tanto, en este capítulo me propongo explicar cómo se definió la potestad para crear leyes al interior del estado de Zacatecas, considerando que ésta fue producto de una recuperación del pasado territorial y foral.

1.1 La articulación territorial de la Provincia de Zacatecas

La Monarquía Hispánica se constituyó por la integración de territorios autónomos bajo una sola cabeza; pero no se trató de una simple acumulación, sino del establecimiento de una relación particular entre los habitantes de cada territorio con

[39] Portillo, *Fuero indio*, 2015, p. 172.
[40] Gortari, "La ordenación política", 2012, p. 43.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

el príncipe hispánico[41]. Semejante relación se fundó en la profesión y defensa de la fe católica, en la independencia jurisdiccional que el rey proclamaba en sus territorios y en el lazo que los súbditos de la monarquía establecían con la tierra y que el rey, como señor natural del reino, legitimaba.

La función primordial del monarca, como cabeza del cuerpo político, era gobernar los territorios donde era señor natural. Gobernar significaba conducir, guiar con justicia siguiendo los preceptos del derecho divino y humano, "…la principal y primera función del gobernante cristiano consiste en dirigir las almas para que logren su salvación en el más allá y en corregirlas cuando se muestran proclives a actuar mal, a pecar…"[42] Los fundamentos del derecho real de gobernar se encontraban en el *imperium*, categoría jurídica heredada de Roma, que definía al poder supremo sobre un espacio y que no presuponía la unidad política, lingüística, fiscal o religiosa del espacio, sino que exigía que todos los que estaban sometidos reconocieran su autoridad, es decir, el territorio sobre el que se ejercía el *imperium* no necesitaba de uniformización.

Los reyes hispánicos enriquecieron la noción de *imperium* con el de *patriae perpetuo*, producto de la empresa de Reconquista (concebida como guerra santa contra los musulmanes), que otorgaba al rey los adjetivos de noble y cruzado, defensor de su reino y de la cristiandad, cabeza de una sociedad organizada para la guerra. Otra atribución que el rey hispánico sumó al de *imperium* fue la sabiduría, entendida como instrumento del poder de Dios, pues todo saber venía de Dios y acercaba a Dios. Los reyes por ser reyes poseían más saber y entendimiento que el resto de las personas, de ahí que tuvieran la misión de sacar a sus pueblos de la ignorancia, considerada pecado, por eso también se identificaba sabiduría con santidad, y el rey debía compartir esa sabiduría con los miembros de la Iglesia.[43]

---

[41] Ruiz Ibáñez, *Los siglos XVI-XVII*, 2007, p. 6.
[42] Lempériére, "Reflexiones sobre la terminología", 1999 p. 38.
[43] "La pervivencia y la reivindicación del concepto de *imperium*, poder supremo heredado de los emperadores romanos y codificado en Constantinopla por Justiniano, la reconquista asimilada a una cruzada que justifica al rey y le permite situarse como cabeza de su nobleza y protector de su Iglesia, la adopción de la sabiduría divina como atributo propio de los monarcas, y la profunda relación que existe entre la tierra y sus habitantes, una tierra de la que el rey es guardián y sus súbditos naturales, nos parecen caracterizar y fundamentar la realeza en la España medieval" Rucquoi, "De los reyes que no son taumaturgos", verano de 1992, p. 80.

De estas concepciones se nutrió la noción de una convivencia entre el poder del rey y la existencia de fueros y privilegios de las corporaciones.[44] Por tanto, en el siglo XVIII la constitución de la Monarquía Hispánica incluía la jurisdicción real y la jurisdicción de las corporaciones: "…la soberanía absoluta y la autonomía del gobierno de las comunidades, los derechos regalistas y los privilegios de los cuerpos constituidos, el servicio que se debe al rey y los servicios que las corporaciones prestan al público."[45]

Una corporación era legítima cuando una autoridad superior (ya fuera un señor, un obispo o el rey) la reconocía, la dotaba de personalidad jurídica, de constitución. Además, debía tener un fin colectivo, inspirado en la idea de justicia y de bien común. De acuerdo con Annick Lempériére, las ciudades, villas y pueblos, los cabildos de las catedrales y los monasterios, los gremios de mercaderes y los de oficio, las cofradías y hospitales, los colegios y las universidades, todos poseían la categoría jurídica de corporaciones.[46] Por tanto, en este orden jurídico no se reconocía al individuo como tal, sino incorporado a un cuerpo o a un estamento, que a su vez estaba dotado de fueros y privilegios.

Los fundamentos de la Monarquía Hispánica se trasladaron a las Indias Occidentales[47]. Los territorios americanos se integraron a la Monarquía Hispánica en calidad de conquista, no mediante un acto constituyente sino un acto de accesión[48]. Las Indias Occidentales se consideraron tierras realengas integradas a la Corona de Castilla, pues se efectuó una réplica del orden castellano en América y no se fundó un nuevo derecho americano[49]. Sin embargo, la aplicación del

---

[44] *Ibid.*, pp. 69-70.
[45] Lempériére, *Entre dios y el rey*, 2013, p. 20.
[46] *Ibid.*, p. 27.
[47] El descubrimiento y conquista de América forman parte del periodo que José Javier Ruiz Ibáñez define como el de establecimiento y consolidación de la Monarquía Hispánica, que se caracterizó por la defensa del catolicismo y la articulación de los territorios en una Monarquía Compuesta, que consistió en la integración de territorios autónomos entre sí pero que se reconocían como súbditos de una sola cabeza, el rey hispánico; los territorios se agregaron a la monarquía en calidad de unión dinástica, cesión voluntario o conquista. Ruiz Ibáñez, *Los siglos XVI-XVII*, 2007. Cardim y Münch, "La expansión de la corona portuguesa", 2012, pp. 183-240.
[48] Garriga, "Patrias criollas", 2006.
[49] José María Portillo Valdés señala que América se constituyó como una extensión de la Corona de Castilla, "…como un solo espacio jurídico-político labrado sobre la planta monárquico-municipal castellana". Es decir, no se creó un derecho territorial sino real, "…pues propiamente no constituía un fuero o *ius proprium* del reino sino que su especificidad venía marcada, precisamente, por ser

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

derecho castellano a las particulares circunstancias americanas dio paso a un nuevo derecho que se reconocería como indiano y que se reuniría en la Recopilación de 1680.

Como resultado de la herencia del derecho castellano, en América no se articuló una tradición foral-territorial, es decir, no se constituyó un cuerpo del reino. Por el contrario, surgió un conjunto de territorios que poseían un derecho municipal y sobre los que se nombraron magistrados que representaron al rey[50]. El gran dinamismo corporativo permitió la creación de múltiples estatutos y constituciones particulares de una amplia variedad de cuerpos[51] y las ciudades se esgrimieron como la forma de integrar territorios a la Monarquía Hispánica.

De acuerdo con Beatriz Rojas, el orden territorial novohispano

> …estaba conformado por un sinnúmero de entidades políticas, entre las que destacaban las ciudades, que se sentían y eran independientes una de otra, ya que por medio de su Cabildo, ordenanzas y privilegios se administraban de manera autónoma, formando una miríada de pequeñas repúblicas…"[52]

Annick Lempériére señala que la jurisdicción de los cabildos de las ciudades "…se extendía en general no sólo al territorio de la comunidad urbana, sino al campo circundante, más o menos vasto y que comprendía un número más o menos importante de ciudades más pequeñas, villas y pueblos"[53]. Aunque cabe recordar

---

extensivo a todo un conjunto territorial que albergaba varios reinos" Portillo, *Fuero Indio*, 2015, p. 26. Víctor Tau Anzoátegui sostiene que "Al implantarse la estructura estatal en el Nuevo Mundo, la Corona de Castilla probablemente evidenció un deseo o impulso inicial hacia la uniformidad, pero muy rápidamente la realidad varia, compleja, se impuso de modo tal que a medida que avanzaba el descubrimiento y población se desdibujaba toda pretensión de ese carácter…" Anzoátegui, *Casuismo y sistema*, 1992, p. 121. Por el contrario, Carlos Garriga señala que la constitución tradicional del reino, un entramado de derechos estamentales y corporativos, se trasladó a América, como consecuencia de la incorporación territorial, y consistió en una replicación del orden castellano. Este derecho se mantuvo en el marco del derecho europeo y no fundó ningún derecho americano. "El llamado hoy derecho indiano, por voluminoso que fuera, no era entonces más que el derecho municipal de Indias, resultado del proceso de territorialización, es decir, producto de la casuística adaptación del orden castellano a las condiciones y circunstancias particulares de los territorios indianos" Garriga, "Patrias criollas", 2006.

[50] "…una vez incorporadas, las tierras descubiertas y donadas fueron así literalmente incorporadas a la Corona, deviniendo Reinos y Señoríos de las Indias, esto es, un conjunto de territorios dotados como tales de un derecho municipal, que era parte del derecho propio de Castilla y se componía con el derecho común para formar el orden jurídico sostenido allí en nombre del rey por un creciente aparato de magistrados" Portillo, *Fuero Indio*, 2015, p. 26.

[51] *Ibid.*, p. 32.

[52] Rojas, *Las ciudades novohispanas*, 2016, p. 12.

[53] Lempériére, *Entre dios y el rey*, 2013, p. 27.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

que con los fueros y privilegios de las ciudades convivieron los privilegios de los nobles, indios y gremios, la jurisdicción de los representantes reales y de los eclesiásticos.

La capacidad para autogobernarse a través de un Cabildo constituyó el principal privilegio de las ciudades. Los Cabildos, como representantes de las ciudades, podían nombrar procuradores que asistieran sus negocios en el Consejo, Audiencias y Tribunales "…para conseguir su derecho y justicia y las demás pretensiones que por bien tuvieran"[54] . Además, podían ejercer la administración de la justicia ordinaria, la hacienda municipal, los abastos y la beneficencia. El Cabildo o Ayuntamiento tenía la facultad de elaborar sus propias Ordenanzas y las que se necesitaran para regular la vida de los vecinos.

Sin embargo, debido a sus privilegios, las atribuciones de los cabildos nunca fueron las mismas. En el caso de las Indias Occidentales, el monarca otorgó a las ciudades sus armas y divisas, no solamente como herederas de las ciudades castellanas sino por los buenos y leales servicios que los vecinos, incluyendo los naturales, habían realizado para la pacificación y poblamiento[55]. Incluida en estos privilegios, en 1585 el rey Felipe II otorgó al Real de Minas de los Zacatecas el título de ciudad de Nuestra Señora de Zacatecas, por la enorme riqueza que se extraía de las minas de plata y "…por la grande y ordinaria contratación que allí se tiene, se ha congregado en aquel asiento y viven y asisten de ordinaria en él muchos españoles con sus casas y haciendas y tienen allí raíces y deseo de conservarse en aquella población…"[56]

Por tanto, Zacatecas surgió como una ciudad de españoles y debía gozar de todos los privilegios, franquicias y gracias de que gozaban los vecinos de otras ciudades semejantes. Así que, en 1587, el Corregidor tuvo que permitir y promover las elecciones libres de dos alcaldes ordinarios, cinco regidores y otros oficios para formar el Ayuntamiento, tales como el procurador general, mayordomo y escribano.

[54] Recopilación de Indias II: IV: XI: I
[55] Recopilación de Indias II: IV: VIII: I
[56] Titulo de la merced que el rey don Felipe nuestro señor hizo a la población de las minas de loas Zacatecas de ciudad de Nuestra Señora de los Zacatecas en *Libro segundo de cabildo (1587-1614)*, 2014, p. 12.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Ya reunido, el cabildo se dedicó a solicitar al monarca nuevos privilegios, necesarios para la república: la asignación de propios y la población de indios. Además, dispuso que "…se traiga la instrucción y testimonio de los privilegios y preeminencias de la ciudad de México, autorizado, y de las que se guardan a los alcaldes y regidores, y orden que hay en el Cabildo para que se sepa en esta ciudad lo que se ha de guardar"[57]. En noviembre de 1587, el procurador general de la ciudad, Alonso Sánchez, había traído de México 34 provisiones y testimonios de las preeminencias, franquicias y libertades que poseía, de las cuales destacan los documentos relativos a elecciones de alcaldes y regidores, sobre la prohibición del corregidor de votar en el cabildo y la atribución para elaborar ordenanzas.

Desde su nacimiento, el cabildo de Zacatecas debió defender los privilegios de su ciudad ante Guadalajara y su Real Audiencia, siempre deseosa de ejercer su jurisdicción sobre la ciudad minera. Por ejemplo, en 1611 obligó al cabildo zacatecano a elegir a sus alcaldes treinta días antes de año nuevo, para que fueran sometidos a la consideración y aprobación de la Audiencia. En 1613, la Audiencia dispuso que podía elegir a los alcaldes de Zacatecas de una lista de seis candidatos propuestos por el ayuntamiento. No resulta extraña la intromisión de la Audiencia de Guadalajara, pues antes de convertirse en ciudad, el Real de Minas de los Zacatecas albergaba un alcalde mayor, nombrado por la Audiencia desde 1549 y resolvía en segunda instancia las causas civiles y criminales. La Real Audiencia de Guadalajara también buscó limitar la jurisdicción del cabildo instalando alcaldías mayores en Juchipila, Teocaltiche, Tlaltenango y Fuerte de Malpaso, asentamiento ubicado a sólo tres leguas de la ciudad y que le arrebató la jurisdicción sobre Fresnillo y Aguascalientes.

De acuerdo con Peter Bakewell, el auge en la producción minera pudo motivar a la Corona a ejercer un control más directo sobre Zacatecas, así que, en 1580, su alcalde mayor se convirtió en Corregidor, es decir, en juez y gobernador de la provincia nombrado directamente por el rey[58]. Según el Diccionario de

[57] Sesión del 23 de enero de 1587 en *Libro segundo de Cabildo (1587-1614)*, 2014, p. 19.
[58] "…la Corona tenía muy buenas razones para tratar de ampliar su control directo sobre la ciudad, que para entonces era ya evidentemente un centro minero de gran importancia. El tratar de romper el monopolio local de control directo sobre la ciudad estaba, con seguridad, muy justificado, porque

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Autoridades, el corregidor era aquel que gobernaba y regía alguna ciudad o villa de la jurisdicción real representando en su ayuntamiento y territorio al rey. Castillo de Bovadilla señala que la tarea del corregidor era gobernar la república y administrar justicia, podía serlo de cualquier ciudad o villa, aunque no tuviera territorio, "…porque no se ha de considerar la latitud y tierra del distrito sino la potestad de la jurisdicción…" Por tanto, el Corregidor representaba al rey en el cabildo de Zacatecas, asistía a sus sesiones y votaba solamente cuando era necesario un desempate, además, era juez y gobernador de la provincia, cuya delimitación resultaba indefinida.

Para José María Portillo, una provincia era un territorio que compartía un derecho propio y una jurisdicción, es decir, una identidad foral entendida como "…una forma de identidad territorial que se fundamenta en la existencia de un derecho (fueros, usos, costumbres, privilegios y luego estatutos o constituciones), un cuerpo político (cabildo indio, gobernador de naturales, gobernador español…) y una jurisdicción…"[59]. Sin embargo, Carlos Garriga señala que las provincias resultaban de dividir el territorio para facilitar el ejercicio de la jurisdicción real, de ahí que no fueran resultado de la tradición sino de la voluntad del príncipe, quien nombra un magistrado para que ejerciera jurisdicción sobre un territorio.

Para Beatriz Rojas los límites de esas provincias eran inciertos y variables, pues un mismo territorio albergaba distintas jurisdicciones (fiscales, militares, eclesiásticas y judiciales). La existencia de una ciudad-cabecera que regía sobre cierto territorio era lo que determinaba a una provincia[60]. Al respecto, Hira de Gortari sostiene que, a partir del siglo XVII, el territorio americano se organizó y jerarquizó mediante los conceptos de capitalidad y centralidad, que aludían "…a la preeminencia de ciudades capitales y también a su localización, aunque no necesariamente coincidiera con un centro, pues su importancia demográfica, redes de intercambio o categoría jurisdiccional les otorgaban centralidad"[61] Por tanto, una

---

las posibilidades de un libre juego de los intereses personales entre el presidente y los oidores de Guadalajara habría parecido demasiado peligroso si la Audiencia seguía nombrando a los alcaldes mayores de Zacatecas." Bakewell, *Minería y sociedad*, 1976, p.121.

[59] Portillo, *Fuero Indio*, 2015, p. 19

[60] Rojas, "Construcción del espacio", 2007, p. 120

[61] Gortari, "La ordenación política", 2012, p. 45.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Provincia no se reducía a una delimitación geográfica, se definía por su jurisdicción, privilegios e importancia económico-social. A diferencia de los Ayuntamientos, las provincias eran territorios que se gobernaban en nombre del príncipe[62].

Desde la instalación de su Alcaldía Mayor, Zacatecas ya se reconocía como provincia, así que cuando se instaló el Corregimiento primero y después el Ayuntamiento, la jurisdicción de Zacatecas se amplió[63]. El auge en la explotación de plata dotó a la ciudad de Zacatecas de centralidad y capitalidad, porque posibilitó la aparición de nuevos asentamientos e integró a su ámbito de influencia comercial otros lugares que ya existían. De acuerdo con José Enciso Contreras, la explotación minera en Zacatecas motivó la exploración de la zona y la fundación de los Reales de Minas de "…San Martín, Sombrerete y Chalchihuites desde [sic] alrededor de 1555, Avino en 1558, Nieves en 1564, Mazapil en 1568, San Demetrio y Fresnillo en 1566, San Pedro Analco alrededor de 1568, Coneto en 1570, Charca en 1574, Sierra de Pinos en 1593 y San Luis Potosí…" [64] Pueblos de indios, como Tlaltenango y Juchipila se integraron a la red comercial de las minas de Zacatecas y se fundaron lugares que adquirieron importancia agrícola y ganadera, tales como "…las Villas de Lagos en 1563, Jerez de la Frontera en 1569-70 y Aguascalientes…" La construcción de caminos, como el Camino Real de Tierra Adentro que conectaba a Zacatecas con la ciudad de México, propiciaron la aparición de nuevos asentamientos.

La Ordenanza de Intendentes de 1786 retomó la capitalidad y centralidad que ya tenían las ciudades, para instaurar el sistema de intendencias; sin embargo, también intentó delimitar y homogeneizar los territorios de las provincias sobre las que se debía ejercer la jurisdicción real. En la introducción de esta ordenanza, el rey sostenía que "…he procurado uniformar el gobierno de los grandes imperios que Dios me ha confiado…" Semejante uniformidad consistía en definir el territorio de las provincias, de Derecho de alcabala sobre las grandes extensiones territoriales

[62] El alcalde mayor también era un representante del rey que ejercía de juez letrado y tenía jurisdicción ordinaria.
[63] Peter Bakewell intentó delimitar la Provincia de Zacatecas en el siglo XVII: abarcaba hasta Pánuco al norte, Cieneguillas y Tlacotes al este y al sur Juchipila, Teocaltiche y Tlaltenango, más o menos. Bakewell, *Minería y sociedad*, 1976, p. 157.
[64] Enciso Contreras, *Derecho y sociedad*, 1997, p. 52.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

que se van a vender ahí que a partir de esta ordenanza se entendiera por una sola provincia al "…territorio o demarcación de cada intendencia con el nombre de la ciudad que hubiese de ser su capital…" El resto de las provincias dejarían de serlo y se conocerían como partidos, conservando el nombre que hasta entonces tenían.

La Ordenanza transformó al corregimiento de Zacatecas en la cabeza de provincia de la Intendencia del mismo nombre, que se integró también por las alcaldías mayores de Fresnillo, Pinos, Mazapil y Sombrerete, transformadas en subdelegaciones. Posteriormente, en 1804, el rey ordenó que Aguascalientes y Juchipila también formaran parte de la Provincia de Zacatecas.

En su estudio sobre la provincia de Tlaxcala, José María Portillo interpreta la ordenanza como un intento por centralizar los espacios locales y provinciales, pues cuestionó sus fueros y privilegios. La ordenanza integró a Tlaxcala a la Intendencia de Puebla, arrebatándole, implícitamente, sus privilegios forales, que había obtenidos por sus servicios a la Corona. En cambio, la provincia de Zacatecas, cuyos títulos eran realengos y no forales territoriales, se consolidó con la promulgación de la Ordenanza de Intendentes, pues su jurisdicción se amplió y delimitó con respecto a Guadalajara, que tenía preponderancia por ser la sede de una Audiencia.

Con la invasión napoleónica a España y las abdicaciones de Carlos IV y Fernando VII a favor de José Bonaparte los fundamentos de la Monarquía Hispánica se pusieron en cuestión. Ante la ausencia del rey, las ciudades apelaron a la tradición, es decir, al pacto de sujeción entre monarca y súbditos, que sostenía que la relación que el rey tenía con sus vasallos había sido producto de un acuerdo libre y voluntario entre ambas partes, de ahí que, en ausencia del monarca, el pueblo tuviera la facultad de reasumir la soberanía que le había entregado al rey.

Por tanto, la representación correspondía a los pueblos a través de sus ayuntamientos. En consecuencia, el Ayuntamiento de la ciudad de México apeló a las leyes municipales como las bases constitucionales del reino, pues la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias había reconocido que la ciudad de México tenía el primer voto de las ciudades y villas de la Nueva España y el primer lugar después de la justicia: "…en los Congresos que se hicieren por nuestro

Ernesto de la Torre Villar
Biblioteca

mandado, porque sin él no es nuestra intención, ni voluntad que se puedan juntar las ciudades y villas de las Indias"[65]

Una vez que las ciudades recuperaron el pacto de sujeción para legitimar la representación, se organizaron en Juntas. José María Portillo señala que ambas corporaciones, ayuntamientos y Juntas, buscaron articularse como instituciones "…capaces de absorber la legitimidad tradicional de la monarquía para evitar ser vistas únicamente como reuniones tumultuarias y sin orden o soporte legal…"[66] Las Juntas se legitimaron como representantes de los pueblos, ya que sostuvieron que tanto el príncipe como los pueblos formaban parte esencial de la Monarquía, que los pueblos eran depositarios de la soberanía del rey y que tenían la obligación de salvaguardar a la monarquía frente al intento de anularla[67].

En septiembre de 1808 se creó la Junta Suprema Gubernativa Central, que constituyó un primer intento por reunificar a la Monarquía. El 22 de enero de 1809, la Junta Suprema decretó que América formaba parte esencial de la Monarquía y que la soberanía pertenecía a la nación, de ahí que correspondiera a los ciudadanos (tanto de la península como de América) elegir la forma de gobierno que más les conviniera. Finalmente, se convocó a Cortes y se consultó a todos los cuerpos para que dieran su opinión sobre el papel que éstas debían tener.

La ciudad de Zacatecas se posicionó el 9 de abril de 1809: juró lealtad al rey Fernando VII y a la Junta Central Suprema Gubernativa de los Reinos de España e Indias "…como depositaria de la autoridad soberana de nuestro amado rey y señor natural don Fernando VII hasta que se consiga verle restablecido en su trono…" además prometió defender la religión, los derechos y soberanía del rey y "…la conservación de nuestros fueros, leyes y costumbres y especialmente los de sucesión en la familia reinante y las demás señaladas en las mismas leyes…"[68] Con semejante declaración, la ciudad de Zacatecas estableció que no solamente consideraba a la soberanía del rey como el único elemento constitutivo de la

[65] Recopilación de Indias, II: IV: VIII: II
[66] Portillo, "La crisis imperial", 2008, p. 36
[67] *Ibid.,* p. 37
[68] Jura de la ciudad de Zacatecas, 9 de abril de 1809 en Rojas, *Juras, poderes e instrucciones,* 2005, p. 63.

Monarquía, sino también a la religión y los fueros, leyes y costumbres que articulaban el reino.

En el poder que otorgó a Miguel de Lardizábal y Uribe, su diputado frente a la Junta Suprema, el ayuntamiento de Zacatecas precisó que los lazos entre monarca y súbditos se habían roto, de ahí que resultara indispensable defender las otras leyes fundamentales (que todavía permanecían): la religión católica, la moral cristiana y los fueros de las corporaciones, para que fuera posible "…mantener y afirmar la existencia política y religiosa de la monarquía española…"[69]

Si la existencia de la monarquía no estaba condicionada por la presencia o ausencia del rey, entonces el Ayuntamiento propuso que en ausencia del rey se restituyera a la nación congregada en Cortes el poder legislativo y se reformaran los abusos introducidos por el ejecutivo "…y los ministros del rey sean responsables de los que se introdujeren o intenten en adelante que se establezca el más perfecto, justo e inviolable equilibrio no sólo entre los dos poderes, sino también en la representación nacional en dichas Cortes…"[70]

Invocando las leyes fundamentales, el ayuntamiento de Zacatecas no solamente reconocía la existencia de un pacto entre monarca y súbditos, sino también la existencia de leyes antiguas que se habían perdido y que las Cortes recuperaban, tales como la capacidad de la nación para legislar (atribución que se había abrogado el rey pero que originalmente pertenecía a la nación). La instauración y funcionamiento de las Cortes era una restitución de un derecho que se había perdido por los abusos del ejecutivo (refiriéndose veladamente al monarca). De forma implícita sostenía que la existencia de dos poderes, el ejecutivo y legislativo, también constituía una ley fundamental.

Finalmente, el ayuntamiento de Zacatecas encomendó al diputado la tarea de procurar que las leyes antiguas se acomodaran a las circunstancias actuales, es decir, enfrentar la crisis de la Monarquía recuperando las leyes fundamentales del

[69] Poder de la ciudad de Zacatecas (7 de diciembre de 1809) en Rojas, *Juras, poderes e instrucciones,* 2005, p. 90.
[70] Poder de la ciudad de Zacatecas (7 de diciembre de 1809) en Rojas, *Juras, poderes e instrucciones*, 2005, p. 91.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

reino, pues haber olvidado las leyes "…es la causa y origen más cierto de los males y calamidades que actualmente afligen a la nación…"[71]

Otros ayuntamientos también invocaron las leyes fundamentales para posicionarse ante la invasión napoleónica y la ausencia del monarca hispánico. Puebla, por ejemplo, identificaba a las leyes fundamentales con la religión católica y los derechos indisputables que el rey tenía a su trono "…y a la sucesión de la dinastía de los borbones en el mismo, ratificando cuantas veces se repute preciso el solemne juramento de fidelidad y obediencia…"; también consideró como derechos fundamentales "…a la indemnidad de nuestras leyes, usos y costumbres; a la guarda y defensa de la patria; del honor y engrandecimiento de la nación toda; y a la felicidad particular y propia de esta ciudad y su provincia…"[72]

Por tanto, para solucionar la crisis que sufría la Monarquía se apeló a la noción de antiguas leyes fundamentales del reino, concepción que no tenía un significado único, ya que para algunos consistía en el orden de sucesión y la indivisibilidad e indisponibilidad del reino; para otros eran aquellas leyes que debían limitar el poder del monarca; o se referían a normas de contenido político, orales y escritas, que integraban la constitución histórica de una nación; para otros grupos, constituían las leyes que articulaban el pacto social, que servía de punto de partida para la elaboración de una Constitución escrita "…construida en forma de código y dotada de valor racional-normativo…"[73] Por supuesto, estas posturas no fueron excluyentes, por el contrario, incluso fueron complementarias y utilizadas por distintos grupos políticos en pugna.

La noción de leyes fundamentales sirvió para tratar de resolver el problema jurídico que significaba la ausencia del rey y el problema político de mantener la cohesión de la Monarquía Hispánica; las leyes fundamentales pretendieron constituirse en la base jurídica sobre la que se podía actuar legítimamente a pesar de que el cuerpo político de la monarquía se encontraba acéfalo. La flexible

[71] Poder de la ciudad de Zacatecas (7 de diciembre de 1809) en Rojas, *Juras, poderes e instrucciones*, 2005, p. 90.
[72] Poder de la ciudad de Puebla, al diputado Lardizábal (3 de marzo de 1810) en Rojas, *Juras, poderes e instrucciones*, 2005, p. 106.
[73] Tomás y Valiente, "Génesis de la constitución", 1995, p. 17.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

utilización de la noción de leyes fundamentales, como base jurídica del reino, planteó múltiples soluciones (igualmente legítimas y viables) que terminaron dando paso a la creación y promulgación de una nueva Constitución y a la emancipación de los territorios americanos.

Francisco Tomás y Valiente explica que las leyes fundamentales, entendidas como leyes no escritas pero sustentadas en la costumbre o leyes escritas antiguas que ni el mismo monarca podía derogar, sentaron las bases para articular una nueva ley fundamental que constituyera un nuevo orden: que organizara los poderes del estado y declarara cuáles eran los derechos naturales de los individuos[74]. El 24 de septiembre de 1810, el día en que las Cortes se declararon constituyentes, se efectuó la ruptura con el Antiguo Régimen y con las leyes fundamentales, pues las Cortes asumieron la soberanía nacional y la potestad para constituir la nación y legislarla, además, establecieron el principio de división de poderes. De acuerdo con Carlos Garriga, las Cortes de Cádiz no pretendieron destruir el orden jurídico tradicional, sino reajustarlo, para devolverle a la nación su libertad política (en detrimento del rey), a través de la Constitución, entendida como la ley fundamental de la Monarquía[75].

Por tanto, la Constitución de Cádiz, promulgada el 12 de marzo de 1812[76], extrajo la sustancia constitucional de las antiguas leyes españolas, las actualizó y adaptó a un nuevo contexto político y social. La Constitución se erigió como la ley fundamental de la Monarquía, pues había sido producto de las antiguas leyes fundamentales, pero "…acompañadas de las oportunas providencias y precauciones, que aseguren de un modo estable y permanente su entero cumplimiento…"[77]

[74] Postura que se enfrentó con otras soluciones, tales como la de los españoles afrancesados que aceptaron la Constitución de Bayona (promulgada el 26 de julio de 1808) o la de los partidarios de devolver a Fernando VII al trono, sin alterar la naturaleza de la monarquía. *Confer* Guerra, *Modernidad e Independencias*, 2000, pp. 115-148.
[75] Garriga, "Continuidad y cambio", 2010, p. 69.
[76] Por el rey Fernando VII, ausente, pero representado por la regencia.
[77] *Constitución política de la Monarquía Española*, México, D. Manuel Antonio Valdez, septiembre 1812, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/cpme.htm>. [Consulta: 1 de diciembre de 2016]

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

La nueva ley fundamental reconocía a Dios como el supremo legislador y a la nación como detentadora de la soberanía, de ahí que ostentara el derecho a establecer no solamente las leyes fundamentales, sino también a elaborar leyes sabias y justas que defendieran la libertad y los derechos de los individuos que integraban la nación. Pues bien, se reconocieron como leyes fundamentales a la monarquía moderada hereditaria y a la religión católica, apostólica y romana. La potestad se dividiría en tres, una para hacer leyes que recaía en las Cortes con el rey, otra para ejecutar las leyes que recaía en el rey y otra para aplicar las leyes en las causas civiles y criminales que recaía en los tribunales.

Las Cortes tenían la facultad de proponer, decretar, interpretar y derogar las leyes; dar ordenanzas al ejército, armada y milicia; aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del reino; establecer el plan de enseñanza pública; proteger la libertad política de imprenta; fijar los gastos de la administración pública; establecer anualmente las contribuciones e impuestos; hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho y demás empleados públicos. Por tanto, representaban a la nación a través de la reunión de sus diputados.

Según la Constitución de Cádiz, la base de la representación nacional debía ser la población[78], de ahí que por cada setenta mil almas se tenía que elegir un diputado; sin embargo, cuando la población estaba dividida en diferentes provincias, podía elegirse un diputado por cada 35 mil almas, o cuando la provincia tenía más de sesenta mil personas, pero menos de setena mil. En este sentido, la representación radicaba en la población reunida en provincias.

En cada provincia debía crearse una Diputación Provincial presidida por un jefe superior e integrada por el intendente provincial y siete diputados[79]. El rey podía nombrar a los jefes superiores y al resto los elegían los vecinos. Cada diputación debía ser independiente entre sí y estaba directamente subordinada al gobierno de Madrid. De acuerdo con el artículo 323 de la Constitución de Cádiz, los ayuntamientos debían trabajar bajo la supervisión e inspección de la Diputación

[78] "…compuesta de los naturales que por ambas líneas sean originarios de los dominios españoles, y de aquellos que hayan obtenido de las Cortes carta de ciudadano…" Artículo 29 de la *Constitución política de la Monarquía Española*, documento en línea citado.
[79] Rojas, "Estudio Introductorio" en *Diputación provincial*, 2003, pp. 14-15.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Provincial. Los ayuntamientos como corporación no tenían representación en las Cortes, tenían la obligación de ejercer de policía de salubridad y seguridad en sus pueblos, administrar los propios y arbitrios, repartir y recaudar las contribuciones, difundir la enseñanza, cuidar de hospitales y hospicios; además, podían elaborar sus Ordenanzas Municipales que debían ser aprobadas por la Cortes. Esta nueva organización se vio regulada por la *Instrucción para el gobierno económico político de las provincias*, decretada en 1813.

Entre 1812 y 1813 se constituyeron e instalaron las provincias de Yucatán, Nueva Galicia, Nueva España (México), San Luis Potosí, Provincias Internas de Oriente (Coahuila/Texas, Nuevo Reino de León y Nuevo Santander) y Guatemala. Posteriormente, en agosto 1820, luego de la restauración de la Constitución de Cádiz surgieron otras diputaciones: Puebla, Michoacán, Veracruz, Oaxaca, Querétaro, Tlaxcala, Tabasco y las Provincias Internas de Occidente. En ambos momentos, la provincia de Zacatecas se integró a la Diputación Provincial de Guadalajara; le correspondió la elección de tres de los siete diputados y uno de los tres suplentes que debían conformar la diputación.

De acuerdo con Manuel Estrada Sánchez, la implantación de las diputaciones provinciales pretendía uniformar el territorio, acabar con los privilegios forales y centralizar la soberanía nacional; además, constituyó la medida que utilizaron los diputados peninsulares para limitar las exigencias de los diputados americanos para obtener mayor capacidad de autogobierno. Finalmente, los diputados peninsulares aprobaron el proceso de descentralización administrativa de los asuntos económicos, pero no de los políticos.[80]

Por su parte, los diputados americanos defendieron sin éxito el carácter representativo de los diputados provinciales y la disminución de las atribuciones de jefes políticos e intendentes[81]. Al respecto, Nettie Lee Benson señala que "…si bien los diputados americanos veían en la nueva institución una legislatura provincial en

[80] Estrada Sánchez, "¿Para qué queremos las diputaciones?", 2008, pp. 303-319.
[81] Por ejemplo, el diputado por Guatemala llegó a solicitar que las diputaciones provinciales pudieran presentar sus propuestas al elaborarse las leyes generales y particulares de las provincias y el derecho a poder demandar de las Cortes la suspensión de cualquier ley perjudicial para la provincia; sin embargo, estas propuestas ni siquiera llegaron a discutirse. *Ibid.*, p. 311.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

ciernes, representativa de la voluntad de las provincias, los diputados españoles, en cambio, la consideraban sólo como una junta administrativa de carácter consultivo, sin facultades legislativas"[82].

En la práctica, las diputaciones provinciales se atribuyeron la capacidad de crear normas ejecutivas. La diputación provincial de Yucatán, por ejemplo, se organizó en comisiones, para resolver los problemas que se le presentaban; en las sesiones, la diputación se dedicaba a elaborar disposiciones y reglamentos que le permitían ejercer las atribuciones que la Constitución de Cádiz le había otorgado; además, se abrogó la atribución de interpretar la ley para aplicarla en aquellos asuntos de gobierno que le competían.

Por tanto, la Constitución de Cádiz estableció una nueva jerarquía territorial, en la que los ayuntamientos debían estar supeditados al jefe político y a las diputaciones provinciales. José Antonio Serrano Ortega sostiene que los legisladores de las Cortes crearon las diputaciones provinciales para limitar la influencia política de los ayuntamientos capitales, "…con la carta gaditana se trató de invertir la jerarquía territorial en las provincias: los ayuntamientos conformaban la base del sistema y sus autoridades superiores eran, en este orden, el jefe político y las diputaciones"[83].

Sin embargo, al analizar las diputaciones de Michoacán y Occidente, el propio Serrano Ortega detectó que éstas no ejercieron el gobierno supremo en sus respectivas provincias, sino los integrantes de los ayuntamientos de las capitales, que convirtieron a los diputados en sus subordinados, marcaron la postura política de los grupos de la región y tomaron decisiones. Aunque la Constitución de 1812 dispuso la igualación política y administrativa de todos los ayuntamientos, el Ayuntamiento de Valladolid no se reconoció como ayuntamiento constitucional, sino que apeló a sus fueros y privilegios, concedidos por el monarca hispánico, para reconocerse superior a los ayuntamientos surgidos de la Constitución de Cádiz, pues en estos no residía la soberanía, así que era necesario detener su multiplicación. La representación política residía solo en algunas corporaciones: en

[82] Lee Benson, *La diputación provincial*, 1955, p. 15.
[83] Serrano, "Los subordinados gaditanos", 2014, p. 215.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

el Ilustrísimo Ayuntamiento de Valladolid y en los ayuntamientos cabeceras de partido[84].

Al respecto, Hira de Gortari sostiene que la Constitución de Cádiz dotó de representación a los ayuntamientos; sin embargo, recordemos que los ayuntamientos ya se habían ostentado como los representantes de los pueblos cuando la crisis de 1808 y habían legitimado semejante prerrogativa invocando las leyes fundamentales de la Monarquía.

De acuerdo con Brian Hammet, los ayuntamientos fueron los únicos que se crearon para que hubiera un gobierno local, fundado en privilegios, ya que ni las Intendencias ni las Diputaciones Provinciales se crearon con el propósito de trazar provincias que pudieran autogobernarse, sino con el objetivo de consolidar la unidad del imperio "…reafirmar la predominancia del gobierno de Madrid y debilitar a todos los centros de poder capaces de desafiarlo" [85]. Aunque las Intendencias delimitaron por primera vez un espacio provincial, la ausencia del monarca hispánico les arrebató legitimidad con respecto a los Ayuntamientos, que se erigieron como los representantes de los pueblos y la nación.

Annick Lempérière señala que en el Antiguo Régimen se entendía a la representación como el derecho a autogobernarse, facultad que recaía en los ayuntamientos, donde la resolución de los asuntos locales correspondía a los naturales del lugar. Sin embargo, en el siglo XVIII la corona española introdujo nuevas formas de representación basadas en los intereses, generalmente económicos y comerciales, de grupos sociales determinados. Esta nueva forma de representación tuvo como objetivo la eficacia administrativa y el aumento de la recaudación fiscal de la monarquía. Las ciudades, representantes del bien común, hicieron frente a estas nuevas corporaciones, haciendo uso de "…los recursos más tradicionales y comprobados de representación, a modo de resistencia, de tipo jurisdiccional, a la ofensiva administrativa del absolutismo…"[86]

Zacatecas no fue la excepción, pues en 1820 tuvo que defender sus derechos de representación contra las Diputaciones de Minería y Comercio, pues ambas

[84] *Ibid.*, p. 214.
[85] *Ibid.*
[86] Lempérière, "La representación política", 2000, p. 57-58.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

corporaciones intentaron arrebatar al ayuntamiento, no solo la representación ante el virrey y las Cortes sino su facultad para encargarse interinamente de la Casa de Moneda Provisional de la ciudad[87].

Los regidores de Zacatecas no negaban que estas diputaciones tuvieran derechos de representación, pero enfatizaban que la representación del ayuntamiento era la principal por ser la del pueblo. Las atribuciones de los ayuntamientos eran las mismas antes y después del sistema constitucional, es decir, de la promulgación de la Constitución de Cádiz: "…son las principales corporaciones de las sociedades, que sean cuales fueren los privilegios de otras, que asimismo estén establecidas para la inmediata dirección de algunos aforados, siempre les están sujetas a aquellas en cuanto diga la relación o tendencia pública…"[88]

Aunque distinguía entre los ayuntamientos erigidos en las capitales del Reino y de las Provincias y el resto, el Muy Ilustre Ayuntamiento de Zacatecas definía a los ayuntamientos como "…los establecimientos de primera jerarquía en los pueblos, que velan por la común felicidad, que los representan en toda su extensión y que estando revestidos de los justos atributos de dignidad y honra…"[89] Por la

[87] Al respecto, Mercedes de Vega señala que se integró una junta formada por mineros, comerciantes y dos miembros del ayuntamiento para gestionar ante la corona la permanencia de la casa de moneda; la junta nombró al doctor Francisco Goyeneche como su apoderado, pero los representantes del ayuntamiento "…consideraron que ante el restablecimiento del orden constitucional, la añeja práctica de nombrar apoderados había caducado y bastaban los diputados electos a Cortes por la provincia para desahogar el asunto". En mi opinión y de acuerdo con la representación de los regidores de Zacatecas, los integrantes del ayuntamiento no cuestionaron la vigencia de la figura del apoderado sino la legitimidad de su nombramiento, pues el apoderado Goyeneche fue nombrado por la diputación de minería y la de comercio, con la exclusión del propio ayuntamiento. Además, el ayuntamiento consideró que sólo los representantes del pueblo podían nombrar apoderados que representaran los intereses de toda la ciudad ante alguna corporación superior, de lo contrario se trataba de agentes. *Confer* Vega de, *Los dilemas de la organización*, 2005, pp. 149-152.

[88] Instrucción que los individuos que la suscriben como regidores del muy ilustre ayuntamiento constitucional en esta capital de Zacatecas dan al procurador de la Audiencia Nacional del Reino de Nueva Galicia don José María Parra para que use de ella en los ocursos que tenga de hacer ante dicho tribunal u otro alguno que sea necesario hasta la decisión del negocio que se encomienda a su actividad y luces bien acreditadas en Archivo Histórico del Estado de Zacatecas (en adelante AHEZ), Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y Bandos, caja 1.

[89] Instrucción que los individuos que la suscriben como regidores del muy ilustre ayuntamiento constitucional en esta capital de Zacatecas dan al procurador de la Audiencia Nacional del Reino de Nueva Galicia don José María Parra para que use de ella en los ocursos que tenga de hacer ante dicho tribunal u otro alguno que sea necesario hasta la decisión del negocio que se encomienda a

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Constitución se habían creado las Juntas Provinciales[90], que tenían la obligación de celar y vigilar respecto a todos los asuntos convenientes y útiles para sus representados "…y a ellas se debe ocurrir por los ayuntamientos particulares para todo cuanto diga relación con aquel principio; y aquellas corporaciones, patentizada la necesidad y los motivos en que se funda la solicitud, darán cuenta a las Cortes y éstas decretarán lo que convenga…"[91] Para el ayuntamiento de Zacatecas, tanto el gobierno como la representación eran distributivas, los ayuntamientos constituían la base de una representación que se añadía a la provincia primero y a la nación después, congregada en Cortes.

En 1824, las diputaciones provinciales servirían de base para la creación de los estados federales; en el caso de Zacatecas se concibió a la diputación como la suma de ayuntamientos, sin excluir la capitalidad y centralidad de la ciudad cabecera de la provincia. Por eso, cuando en 1823, la diputación provincial se vio precisada a decidir aliarse con Jalisco y fundar una república, tuvo que explicar al resto de los ayuntamientos que no se les había consultado sobre la adopción de una nueva forma de gobierno, "…por lo urgente de las circunstancias y que no se hace un allanamiento expreso a alguno de sus individuos para que se agregue a esta corporación…"[92]

1.2 El Congreso Constituyente

su actividad y luces bien acreditadas en AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y Bandos, caja 1.

[90] Serrano Ortega explica que los ayuntamientos capitales fueron considerados *corporaciones naturales*, es decir, pueblos que se habían formado desde hacía mucho tiempo "…que gozaban de fueros y privilegios que no podían ser anulados por la voluntad de cualquier autoridad, incluso del propio monarca, y que habían firmado un pacto de reciprocidad con el rey". Por otra parte, estaban las diputaciones provinciales que eran producto de la voluntad de los representantes en las Cortes, quienes usaron sus facultades para establecer una nueva jerarquía territorial, sustentada en la Constitución, es decir, instituciones artificiales. Serrano, "Instituciones artificiales", 2017, pp. 169-231.

[91] Instrucción que los individuos que la suscriben como regidores del muy ilustre ayuntamiento constitucional en esta capital de Zacatecas dan al procurador de la Audiencia Nacional del Reino de Nueva Galicia don José María Parra para que use de ella en los ocursos que tenga de hacer ante dicho tribunal u otro alguno que sea necesario hasta la decisión del negocio que se encomienda a su actividad y luces bien acreditadas en AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y Bandos, caja 1.

[92] Sesión del 20 de junio de 1823 en Rojas, *Diputación provincial*, 2003, p. 147.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Zacatecas se erigió como diputación provincial hasta la proclamación de la Independencia de México, siguiendo las pautas que en 1812 había establecido la Constitución de Cádiz. En noviembre de 1821, la Junta Provisional Gubernativa de la nueva nación dispuso que se instalaran diputaciones en las provincias que, como en el caso de Zacatecas, se habían incorporado a otras; además, estableció el 29 de enero de 1822 como fecha para realizar las elecciones.

El 14 de enero de 1822 se designó a los electores de provincia y los días 28 y 29 de ese mes se eligieron a los representantes al Congreso Constituyente General y a los Diputados Provinciales, respectivamente. La junta electoral de Zacatecas otorgó las diputaciones al licenciado Domingo Velázquez (por Zacatecas), Mariano de Iriarte, Juan Vélez (administrador de correos, por Jerez), Ignacio Miranda, el doctor Luis Gonzaga Gordoa (por Pinos), el doctor Juan José Román (por Villanueva) y José María Elías. Los diputados suplentes fueron el presbítero José María Berrueco (por Aguascalientes), José Francisco de Arrieta (por Zacatecas) y Juan Bautista Martínez[93].

Los diputados Juan Vélez, Ignacio Miranda y Luis Gordoa presentaron sus renuncias a la diputación, pero ésta concluyó que aceptarlas correspondía al Congreso General, quien finalmente aceptó las renuncias de Miranda y Gordoa pero no la de Vélez, quien tuvo que presentarse a más tardar el 5 de agosto. Sin embargo, la Diputación Provincial de Zacatecas tuvo que instalarse el 24 de marzo de 1822 con solamente cuatro diputados y un suplente, el jefe político de la provincia (José Monter y Alarcón) tampoco asistió porque se encontraba enfermo.

La Diputación eligió secretario a Santos Vélez, pues tenía experiencia en el cargo, ya que lo había desempeñado en la diputación de Guadalajara desde 1813. Para suplir las renuncias de Miranda y Gordoa, la diputación llamó a Rafael Fernández y Pedro José López de Nava, quienes tampoco aceptaron el cargo. Finalmente se llamó a José María Herrera y José Ramón Jiménez.

Esta primera diputación tuvo dificultades para sesionar debido a la falta de diputados, pues además el diputado Román tenía problemas de salud y Elías

[93] *Confer* Vega de, *Los dilemas de la organización*, 2005, pp. 172-173. Tres de los diputados eran clérigos y tres empleados públicos, según Mercedes de Vega.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

viajaba constantemente, el suplente Juan Bautista Martínez tampoco pudo cubrir una de las vacantes que habían dejado Miranda y Gordoa. Finalmente, la diputación decidió hacer nuevas elecciones, pero esta vez internas.

Las dificultades para establecer la diputación en Zacatecas ponen en evidencia la poca legitimidad que los ayuntamientos y el grueso de la población otorgaba a esta institución. Sin embargo, el ayuntamiento de Zacatecas fue un sólido promotor de su fundación y consolidación, no fue casualidad que Domingo Velázquez, un integrante activo del ayuntamiento desde 1820 se integrara a la diputación. Al respecto, Mercedes de Vega señala que el ayuntamiento de Zacatecas constituyó el germen de la diputación provincial[94].

La diputación sesionaba dos veces por semana con recesos a finales de año. En las actas de las sesiones se anotaba primeramente a los asistentes a la reunión, luego se leían los oficios y disposiciones que llegaban a la provincia (ya fueran del gobierno central, de sus diputados en el Congreso General o de los ayuntamientos [95]), después se resolvían los asuntos administrativos que se presentaban, casi siempre en forma de representaciones, que dirigían ayuntamientos, funcionarios públicos y particulares solicitando que se les aceptara alguna petición o que la diputación resolviera algún problema. Los diputados proponían soluciones mediante proposiciones, que se votaban.

Cuando, el 31 de octubre de 1822, el emperador Iturbide disolvió el Congreso, desencadenó la intervención de las provincias en la actividad política del gobierno central; el Plan de Casa Mata del 1º de febrero de 1823 constituyó una expresión de las provincias, de Veracruz en primer término, pues en su artículo 10º otorgaba a esta diputación provincial la atribución de dirimir sobre los asuntos internos.

---

[94] "El ayuntamiento de Zacatecas… constituyó el eje del poder político de la provincia durante los años de transición de la Nueva España al México independiente; a su vez, fue el germen de la diputación provincial, origen del Congreso estatal" *Ibid.*, p. 155.

[95] Cabe señalar que, de acuerdo con la Constitución de Cádiz, la Diputaciones Provinciales no podían mantener correspondencia unas con otras; Sin embargo, en 1822, la Diputación de Zacatecas "…acordó proponer al supremo gobierno que las diputaciones provinciales se correspondan unas con otras y se circulen las providencias de todas…" Sesión 12 del 7 de mayo de 1822 en Rojas, *Diputación provincial*, 2003, p. 51

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

En consecuencia, la Diputación Provincial de Zacatecas asumió la soberanía de la provincia en la sesión del 3 de abril de 1823. Los diputados resolvieron que en las circunstancias en que se encontraba la nación "…reasumía la diputación las facultades propias de la soberanía respecto a la provincia y entretanto se reinstalaba el Congreso…"[96] En mayo de 1823, la diputación provincial de Nueva Galicia envío a Zacatecas la propuesta para que se adoptara el sistema republicano federado; para resolver la cuestión, la diputación solicitó la asistencia de una comisión del Ayuntamiento de Zacatecas (Mariano Fernández Moreno y Mariano del Castillo), que les transmitiera la opinión de esta corporación.

Pues bien, de acuerdo con el pronunciamiento para crear la República Federal, la integración de los territorios americanos a la Monarquía Hispánica no constituía una ley fundamental; por el contrario, la Diputación Provincial de Jalisco sostenía que las leyes fundamentales que unían a todas las provincias eran el bien común, el gobierno, el poder legislativo y la igualdad de derechos, de ahí que "…todas pueden constituirse del modo que juzguen más conveniente a su voluntad general…"[97]

Sin embargo, cuando proponía la creación de una República Federativa, pues "…constituye a cada provincia en un estado independiente, que toma sobre sí el derecho particular de hacer su prosperidad y su fortuna…" la Diputación Provincial de Jalisco apelaba a que la nación se constituyera a partir de la asociación de las provincias ya existentes, producto de la Ordenanza de Intendentes de 1786 y de las Diputaciones Provinciales, contenidas en la Constitución de Cádiz.

La Diputación Provincial de Zacatecas decidió aceptar la propuesta de Jalisco y adoptar un nuevo sistema de gobierno en la sesión de 17 de junio de 1823, es decir, se declaró "…conforme a la voluntad de sus pueblos, estado libre y federado con los demás que componen la grande nación mexicana y que en

---

[96] *Ibid.*, p. 123.

[97] "Manifiesto que hace la Diputación Provincial del Estado Libre de Jalisco del derecho y conveniencia de su pronunciamiento en República Federada" en *Colección de los decretos, circulares y órdenes de los poderes legislativo y ejecutivo del estado de Jalisco (1874, t. 1º),* Guadalajara, Congreso del Estado de Jalisco (XLIX Legislatura), 1981 http://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/libros/ColeccionDCO/Colección%20de%20Decretos,%20Circulares%20y%20Ordenes%20T%201%201a%20Serie%201823-1825.pdf [Consulta: 13 de junio de 2018]

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

consecuencia protestaban no reconocer ni admitir otra forma de gobierno que la de popular representativo federado…"[98] Firmaban sólo tres diputados, Velázquez, Román, Elías y su secretario, Santos Vélez.

Además, dispuso la creación de una comisión que elaborara un Reglamento provisional de gobierno y resolvió que una junta provisional gobernadora constituyera al poder ejecutivo mientras tanto; esta junta estaba integrada por el jefe político en funciones (Domingo Velázquez), el comandante general (coronel Pedro de Iriarte) y el comandante de la plaza (coronel Juan Peredo). Las funciones de la Diputación Provincial se postergaron tres meses más, mientras se organizaba la instalación del Congreso Constituyente.

A partir del 18 de julio de 1823 el Reglamento Provincial del Estado Libre de Zacatecas[99] fue el ordenamiento que marcó las pautas para el gobierno interior: estableció que el estado era soberano en sí mismo, es decir, que no dependía de otros estados, de ahí que tuviera derecho a formar una constitución a través de un Congreso Provincial Constituyente. Provisionalmente, la diputación se encargaría de resolver en última instancia los asuntos económicos y gubernativos; el poder ejecutivo residiría en la junta provisional gubernativa, integrada por el jefe político, el comandante general y el comandante general de la plaza; esta junta debía encargarse de la conservación del orden interior y exterior del estado; los asuntos contenciosos quedarían en manos de los jueces ordinarios.

La diputación provincial había discutido sobre la posibilidad de incluir un artículo en el reglamento provisional de gobierno sobre la forma en que podían finalizarse todos los asuntos contenciosos al interior del territorio zacatecano, sin recurrir a la Audiencia de Guadalajara; finalmente se convino que el juez letrado de Zacatecas, José de Peón Valdés, recibiera las causas en última instancia, mientras se organizaba el Congreso y legislaba al respecto. La diputación también tenía la tarea de hacer la convocatoria al Congreso Provincial Constituyente.

El reglamento dispuso que el territorio que comprendía al estado incluía ocho partidos: Aguascalientes, Fresnillo, Juchipila, Mazapil, Nieves, Sombrerete, Pinos y

[98] Sesión del 17 de junio de 1823 en Rojas, *Diputación provincial*, 2003, p. 146
[99] Reglamento para el gobierno provincial del estado libre de Zacatecas en AHEZ, Poder Legislativo, Leyes y Decretos, Caja 1, exp. 4.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Zacatecas; reconoció a la religión católica, apostólica romana como la única que debía profesarse; además, estableció que la Constitución de Cádiz y demás leyes que no se opusieran al reglamento quedarían vigentes hasta que el nuevo Congreso dispusiera otra cosa.

Posteriormente, en octubre de 1823, el Congreso Constituyente revalidaría esta última disposición al decretar que se confirmaban las autoridades que ya existían en el estado y que se debían observar "…con exactitud en todo el estado las leyes comunes constitucionales de España y particulares de la nación que se hallaban vigentes a tiempo de declararse esta provincia en estado libre federado…" [100] que no se contradijeran con el sistema federal y mientras el Congreso no dictara otras disposiciones.

El Congreso Constituyente tuvo sus juntas preparatorias en la sala de la diputación provincial pues la casa del Congreso todavía no estaba lista; aún así su instalación se efectuó el 19 de octubre de 1823. Cabe señalar que Mariano Fuentes de Sierra trató de renunciar a su empleo de diputado, pero la diputación no aceptó su renuncia, por no ser de su competencia, en cambió lo invitó a que arribara a la ciudad de Zacatecas "…a la reunión de los ciudadanos diputados que deben formar la instalación del referido Congreso"[101] El diputado electo Juan Bautista de la Torre informó que no podría llegar a la instalación del Congreso, "…haciendo presente que con respecto a hallarse corto de bienes de fortuna y carecer de arbitrios para proporcionarse la decencia correspondiente a su empleo y facilitar a su numerosa familia la precisa subsistencia…" [102] La diputación provincial acordó que se le adelantaran dos mesadas y se le pagaran sus viáticos para que estuviera en la ciudad el 16 de octubre; sin embargo, no pudo llegar a la instalación. Finalmente, este Congreso se integró por los licenciados Domingo Velázquez, Ignacio Gutiérrez de Velasco, Miguel Laureano Tovar y José Miguel Díaz de León, quien también era

[100] AHEZ, Poder Legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 1, exp. 7. Por un decreto de 28 de octubre de 1823 se confirmaron provisionalmente todas las autoridades y los empleados, además, se dispuso que se observaran las leyes comunes constitucionales de España y particulares de la Nación, que se hallaban vigentes al tiempo de declararse la provincia de Zacatecas en estado federado. AHEZ, Poder Legislativo, Índices de leyes y reglamentos, caja 1.
[101] Sesión del 30 de septiembre de 1823 en Rojas, *Diputación provincial*, 2003, p. 192.
[102] Sesión del 9 de octubre de 1823 en Rojas, *Diputación provincial*, 2003, p. 194.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

presbítero; el doctor Juan José Román, Pedro Ramírez, Juan Bautista de la Torre, Juan Bautista Martínez, Francisco de Arrieta y José María Herrera y el presbítero Mariano Fuentes de Sierra. Además, se nombraron cuatro suplentes: Domingo del Castillo, Eusebio Gutiérrez, Antonio Eugenio Gordoa y el licenciado José María García Rojas[103]. En abril de 1824 el diputado Tovar se vería en la necesidad de renunciar y lo sustituiría Domingo del Castillo[104].

El Congreso Constituyente se integró por abogados y curas, algunos habían sido integrantes de la diputación provincial, tales como Domingo Velázquez, Juan José Román y José María Herrera. También se incorporó Pedro Ramírez, quien había sido integrante del Ayuntamiento de Zacatecas y que colaboraría activamente en la comisión que elaboró la constitución estatal. Ramírez constituiría una figura de continuidad en el trabajo legislativo del Congreso, pues no sólo fue diputado del constituyente, posteriormente sería integrante de la segunda y cuarta legislatura estatal[105].

Aunque Mercedes de Vega señala que el congreso constituyente fue una creación del ayuntamiento de Zacatecas, también destaca la participación de otros ayuntamientos, tales como Jerez, Sombrerete, Pinos y Aguascalientes[106]; además, resulta imposible negar la representación del resto de los ayuntamientos, pues sabemos que la elección se realizó en la ciudad de Zacatecas por una junta compuesta de once electores, seguramente representantes de cada partido[107].

---

[103] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 1, exp.2. *Confer* Vega de, *Los dilemas de la organización*, 2005, p. 193. Por otra parte, Mariana Terán Fuentes señala que los diputados del Congreso Constituyente de Zacatecas fueron: José Francisco Arrieta, Juan Román, Mariano Fuertes de la Sierra, Eusebio Gutiérrez de Velasco, Ignacio Gutiérrez de Velasco, Pedro Ramírez, Juan Bautista Martínez, Domingo Velázquez, Juan Bautista de la Torre, José Miguel Díaz de león y Domingo del Castillo. Terán, *Bosquejo de un inmenso cuadro*, 2015, p. 443.

[104] Sesión del 28 de abril de 1824 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, caja 1.

[105] Pedro Ramírez fue médico por la Universidad de Guadalajara. Secretario del Ayuntamiento de Zacatecas, socio de la Sociedad de Amigos del País entre 1825 y 1828, presidente de la Junta Patriótica en 1831, secretario de la Jefatura en 1830, director de la Junta Directiva de Enseñanza Pública, Jefe Político de Zacatecas en 1833, integrante del Consejo de Gobierno con Vicente Castañeda y Manuel González Cosío en 1834, diputado al congreso general en 1834, editor de periódicos en Zacatecas, integrante de la segunda y cuarta legislatura estatal. Flores Zavala, "Todos los hombres son iguales", 2010, pp. 301-302.

[106] Vega de, *Los dilemas de la organización*, 2005, p. 192-193.

[107] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 1, exp. 2.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

El Constituyente cerró sus sesiones el 26 de mayo de 1825, luego de 347 sesiones, ordinarias, extraordinarias y secretas. Las comisiones habían elaborado un total de once reglamentos y aprobaron 752 Decretos, Órdenes y Resoluciones. Algunos de los reglamentos que discutió y aprobó fueron: el reglamento provisional de gobierno, el reglamento interior del Congreso, reglamento para el establecimiento de la milicia cívica y el Supremo Tribunal de Justicia.

No solamente tuvo la tarea de elaborar la constitución estatal, también estableció las bases para la administración y funcionamiento del estado, para lograr semejante objetivo partió de las leyes constitucionales de la monarquía hispánica y de las instituciones que ya existían al interior del nuevo estado. Por eso en noviembre de 1823 decretó la renovación de todos los ayuntamientos y en enero de 1824 facultó a los alcaldes constitucionales para que ejercieran jurisdicción contenciosa en todas las causas civiles y criminales de su distrito, sin dependencia de los alcaldes primeros de partido y mientras se formaba la Constitución. Además, en enero de 1824, adoptó el decreto de 10 de noviembre de 1810 y su adicional de 10 de junio de 1813 (de la Monarquía Constitucional) para regular el libre uso de la imprenta[108].

Por otro lado, suprimió algunas instituciones y creó otras nuevas: en diciembre de 1823 decretó la extinción de los subdelegados como autoridades superiores de los partidos y la creación de tres tribunales de segunda instancia para las causas comunes, de comercio y minería. Entre enero y marzo de 1824 dispuso que se reclamara tanto a Jalisco como a Durango la parte que le correspondía a Zacatecas de los diezmos.

Además, se enfocó en establecer una clara división de su territorio que terminó integrado por once partidos; tuvo que frenar el interés de San Luis Potosí por el partido de Sierra de Pinos, que quería cambiar por el distrito de Ojocaliente; además, Durango quería anexarse el partido de Sombrerete. Por otra parte, Guadalajara y Zacatecas disputaron los territorios de Colotlán y Bolaños, finalmente el Congreso General falló a favor de Guadalajara. Posteriormente, en 1835, Zacatecas perdería Aguascalientes, aunque su separación definitiva se confirmaría

[108] AHEZ, Poder Legislativo, Índices leyes y decretos, Caja 1.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

hasta la Constitución de 1857; año en el que Zacatecas cedió a San Luis Potosí el municipio de Ahualulco a cambio del de Ojocaliente. Estos conflictos muestran que los estados de la federación no estaban bien delimitados, porque no lo estuvieron las provincias, incluyendo las Intendencias.

El Congreso Constituyente tuvo el papel de árbitro, pues resolvió consultas y representaciones respecto a la vigencia de las leyes heredadas de la Monarquía Hispánica y respecto a la solución de problemas que surgieron producto del nuevo orden republicano; por otra parte, debió ejercer su actividad legislativa sin un marco legal determinado, pues no había todavía una constitución ni un reglamento interior que definiera el proceso legislativo, de ahí que legislara mediante la publicación de decretos, arriesgándose a carecer de legitimidad, por eso se preocupó por lograr que la nueva legislación se aplicara efectivamente, pues "…que el Congreso debe llevar adelante sus decretos con toda la energía posible pues menos, de nada serviría dictar leyes y órdenes sino habían de cumplirse exactamente…"[109]

1.3 "Los intereses de los gobernantes no son los del pueblo": la Constitución

La principal preocupación del Congreso Constituyente fue articular las bases de la Constitución estatal alrededor de la libertad, la independencia y la soberanía del pueblo. Además, se preocuparon porque la Constitución incluyera la facultad para elegir a los representantes y el procedimiento para hacerlo, la forma de organizar la administración de la hacienda pública y de los municipios.

Lucas Alamán[110] sostenía que el gran reto de los constituyentes, federales y estatales había sido conciliar la libertad que se había recientemente adquirido con la formación de un gobierno, la fuerza pública, la disciplina y la obediencia de los ejércitos, la recaudación de rentas públicas efectivas y bien distribuidas, la moral y la religión, la paz y el orden público, la seguridad de las propiedades, las costumbres civiles y sociales. En sus discusiones, los diputados zacatecanos evidenciaban su

[109] AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 1.
[110] Alamán, *Examen imparcial*, 1834, p. 200.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

preocupación por adaptar la nueva legislación, que reconocía nuevas libertades, con ese orden perfecto establecido por Dios y así lograr la felicidad de los pueblos.

La comisión de constitución, integrada por Pedro Ramírez, Juan José Román, Domingo Velázquez, Ignacio Gutiérrez de Velasco y Juan Bautista de la Torre, se encargó de elaborar la constitución estatal. En marzo de 1824 presentaron su proyecto de constitución, que había partido del principio de perfectibilidad lenta y gradual de la ley. Para los diputados, la constitución debía concebirse como circunstancial, pues se modificaría gradualmente para acomodarla al progreso de la sociedad.

Los diputados pensaban que la sanción de las leyes no tenía consistencia si no se dejaba al pueblo, pues la experiencia había demostrado que cuando quedaba en manos de una cámara o del poder ejecutivo, las leyes no sobrevivían, porque los intereses de los gobernantes no empataban con los del pueblo. Al pueblo le correspondía sancionar las leyes a través de los ayuntamientos, concebidos como las autoridades que tenían el contacto más inmediato con el pueblo y que podían proporcionar la ilustración, el saber y la moralidad de los pueblos. Sin embargo, fueron conscientes de que la pretensión de incluir a los pueblos en el gobierno acarreaba inconvenientes y retrasos, por eso recalcaron la necesidad de que los procedimientos fueran prácticos y simples para que fueran efectivos, no sólo en la elaboración de las leyes, sino también en las elecciones: “Ninguna quiere promulgar, sin estar primero cerciorado de vuestra opinión, sin saber cuál es vuestra voluntad, y sin tener todos los datos y noticias de que ella es su verdadera expresión”.

Por tanto, el proyecto de constitución otorgó mayor vigor y elasticidad al gobierno municipal: “…cooperarán en lo de adelante [sic] con los supremos poderes y éstos podrán tener el verdadero barómetro con que se conocen las necesidades y la opinión de los pueblos”[111]. De esta manera, los pueblos recibirían la constitución no porque se las enviaran sus legisladores, “…sino que antes de sancionarla se examinará su opinión, se consultarán sus intereses y tendrán la libertad de ver por

[111] Proyecto de Constitución Política del Estado de Zacatecas formado y presentado al congreso constituyente del mismo estado por su comisión de constitución, México, Imprenta a cargo de Rivera, 1824 en Biblioteca Nacional de México, Obras antiguas, raras, Col. Lafragua.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

sí mismos los inconvenientes y ventajas que les puedan resultar de esta nueva estipulación social."[112]

Los diputados recuperaron este planteamiento de Francisco Martínez Marina, quien sostenía que, siguiendo los preceptos divinos, los monarcas no debían ser legisladores, pues su poder radicaba en su capacidad para proponer leyes y hacerlas ejecutar; así que el valor de las leyes radicaba en el consentimiento de la sociedad, "…la aprobación pública es la que las hace legítimas…"[113], el pueblo era el que debía hacer las mismas leyes que iba a obedecer. En consecuencia, los diputados zacatecanos dotaron a los ayuntamientos de potestad para legislar.

Beatriz Rojas señala que desde la creación de la Diputación Provincial se procuró dar un lugar preponderante a los ayuntamientos en la toma de decisiones, aunque poco a poco los órganos estatales adquirirían mayor importancia en detrimento de los propios ayuntamientos. Marta Lorente interpreta esta práctica como una forma en que el estado de Zacatecas reforzó la representación de los habitantes en el Congreso: "El procedimiento descrito fue una suerte de democratización o generalización de las antiguas consultas, demostrándonos que el cambio de titularidad de la soberanía, del monarca a la nación, tuvo en el mero sufragio un elemento legitimador demasiado débil…"[114] En efecto, no solamente la Constitución de Cádiz sino las constituciones de las nuevas naciones que se desintegraron de la Monarquía Hispánica surgieron de la ruptura de los súbditos con el monarca, quien legitimaba el orden legal, de ahí que se buscaran nuevos mecanismos de legitimidad, tales como las elecciones o las consultas para la elaboración de la ley.

El texto de Francisco Martínez Marina, *Teoría de las Cortes o Grandes Juntas Nacionales*, no solamente se utilizó para definir el principio de representación y legitimidad del poder legislativo; también se empleó para delimitar los derechos de

---

[112] Proyecto de Constitución Política del Estado de Zacatecas formado y presentado al congreso constituyente del mismo estado por su comisión de constitución, México, Imprenta a cargo de Rivera, 1824 en BNM, Obras antiguas, raras, Col. Lafragua.
[113] Francisco Martínez Marina, *Teoría de las Cortes o Grandes Juntas Nacionales*, edición digital a partir de Obras Escogidas, Madrid, Atlas, 1969 http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcpr7q4 [Consulta: 22 de febrero de 2018]. La comisión de constitución cita específicamente el prólogo de *Teoría de las Cortes.*
[114] Lorente, "Las resistencias a la ley", 2007, p. 404.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

los ciudadanos, trazar las atribuciones de los tres poderes y marcar un proyecto legislativo que tuviera como pauta la constitución del estado de Zacatecas.

De acuerdo con Martínez Marina, el propósito de su texto, publicado en 1814, era hacer un análisis crítico de la Constitución de Cádiz, análisis que se esgrimió para legitimar la existencia de esta ley fundamental y justificar sus principios. Al respecto, José Antonio Escudero explica que Martínez Marina escribió este texto para otorgar un sustento teórico que enlazara a las cortes constitucionales de Cádiz con las antiguas cortes medievales, justificación que resultaba necesaria para mostrar que el control del poder, por medio de una cámara de representación popular, ya se había experimentado y embonaba con las tradiciones jurídicas de la Monarquía Hispánica, y así los parlamentos no se apreciaran como una novedad radical y perturbadora[115].

Para Martínez Marina, la formación de Juntas resultaba ilegal porque "…las provincias y reinos de que se compone la Monarquía son partes de la asociación general, y ninguna puede variar el orden establecido ni eximirse de la sujeción a las leyes, ni desentenderse de respetar las autoridades establecidas ni crear otras nuevas…"[116] Las juntas eran cuerpos tumultuarios y monstruosos que usurparon la autoridad legítima que le correspondía a las Cortes, entendidas como la reunión de la nación legítimamente representada, ya que en su seno se reunían los procuradores de todas las provincias, elegidos legalmente y autorizados con poderes "…en forma que prescriben nuestras leyes y como se ha practicado por una continuada serie de generaciones y siglos"[117]

Según Martínez Marina, el orden social emanaba de la naturaleza, es decir, de Dios; pero la forma de gobierno era variable y dependía de pactos y convenciones arbitrarias. En su texto, explicaba que, aunque todavía no se sabía cuál forma de gobierno era la mejor, se reconocía claramente que el gobierno absoluto y despótico no era una opción. Por tanto, aunque los seres humanos

[115] Escudero, "Martínez Marina", 2010, pp. 201-208. Un texto previo de Martínez Marina, titulado *Carta sobre la antigua costumbre de convocar las Cortes de Castilla para resolver los negocios graves del reino,* sirvió para legitimar la formación de Cortes como respuesta a la crisis de 1808.
[116] Francisco Martínez Marina, documento en línea citado.
[117] Francisco Martínez Marina, documento en línea citado.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

podían definir su propia forma de gobierno, debían hacerlo respetando las leyes naturales establecidas por Dios.

Para reconocer esas leyes naturales, Martínez Marina recurrió al análisis de la evolución de las formas de gobierno que tuvo España. Los jefes o cabezas de familia constituyeron los primeros reyes "…soberanos absolutos y legisladores de sus pequeños Estados, y gozaron de todos los derechos, de todos los atributos de la soberanía sin dependencia de pactos y convenciones humanas…", para Martínez Marina esta forma de gobierno debía ser el fundamento de todos los gobiernos, pues se había articulado según la voluntad de Dios; por tanto, la autoridad política debía ser una consecuencia del desarrollo de la autoridad primitiva y original que residía en los padres de familia.

En este sentido, la Monarquía Moderada constituyó la forma de gobierno que derivó de forma natural del gobierno patriarcal, pues ésta no solamente fue producto de la reunión voluntaria de numerosas familias que resolvieron confederarse mutuamente, sino que distintas pautas del gobierno patriarcal y de la sociedad doméstica sirvieron de ejemplo para articular la Monarquía: el rey o magistrado supremo debió ejercer la función de padre de todo el cuerpo social, manteniendo la unidad del poder; además, su forma de gobernar debía equipararse a la de un padre sobre sus hijos:

> …el rey o magistrado supremo debe sacrificarse por el bien de su pueblo, como el padre y la madre por la conservación de la vida de sus hijos; y así como los padres son responsables a Dios de su negligencia o del abuso de su poder, los reyes son responsables de su descuido no solamente a Dios, sino también a la sociedad, de quien recibieron el poderío y el imperio[118].

Cuando las familias pactaron organizarse en sociedades, fue algo natural que decidieran depositar la autoridad y el supremo poderío en una sola persona, pues esta forma de gobierno se parecía mucho a la organización de una familia, única forma de gobierno que habían experimentado[119].

---

[118] Francisco Martínez Marina, documento en línea citado.

[119] "Siendo, pues, la autoridad paterna una imagen de la Monarquía, fue ésta adoptada generalmente, la consagró el uso y los hombres se connaturalizaron con ella sin prever sus inconvenientes, ni imaginar que pudiese haber otro mejor gobierno", Francisco Martínez Marina, documento en línea citado.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Por tanto, la Monarquía Moderada no era producto de la superioridad (soberanía) del monarca, sino de un contrato social. Al respecto, Martínez Marina cita a Santo Tomás de Aquino, para demostrar que la noción de contrato social era tan antigua como el mundo, que era el fundamento de la sociedad política, que obligaba al príncipe a cumplirlo, pues de lo contrario el pueblo tenía la facultad para frenar y destruir su autoridad, disolver el gobierno y crear otro nuevo: "La asociación civil es efecto de un convenio, la regalía un oficio instituido en beneficio público, los reyes hechura de los pueblos, cuya voluntad les dio el ser y cuyos dones y trabajos los mantienen…"[120] José Antonio Escudero sostiene que para Martínez Marina el contrato social no era un concepto teórico sino una referencia histórica (algo que realmente sucedió); además, la soberanía no era única e indivisible, sino la atribución que cada individuo, cada ciudadano, cada provincia y cada integrante del cuerpo político podía ejercer.

Por su misma naturaleza, las Monarquías Moderadas tendían a corromperse y desembocar en tiranías, es decir, en Monarquías Absolutas. Según Martínez Marina, los pueblos respondieron a la tiranía de dos formas: aceptando la tiranía y perdiendo su dignidad y prerrogativas; o luchando contra el despotismo, venciendo a los reyes y fundando gobierno aristocráticos y democráticos.

Los legisladores zacatecanos compartieron esta noción evolutiva del poder y del gobierno, que no era lineal y que apelaba a la recuperación de instituciones del pasado que se apegaban a las leyes naturales, establecidas por Dios. La labor de los legisladores zacatecanos, entonces, no era fundar un nuevo orden social sino corregir y perfeccionar el que ya existía.

Por tanto, reconocieron a Dios como el supremo legislador y a sus leyes como perfectas; la constitución estatal iniciaba con una invocación: "En el nombre de Dios Trino y Uno supremo legislador de la sociedad y de Jesucristo autor y consumador de nuestra fe". Establecieron como leyes fundamentales a la profesión de la fe católica[121] y la división del poder en tres cuerpos: el ejecutivo, el legislativo y el judicial, la soberanía popular y los derechos de libertad, igualdad, propiedad y

[120] Francisco Martínez Marina, documento en línea citado.
[121] El artículo sexto de la constitución estatal señalaba que "…la religión del estado de Zacatecas es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, sin tolerancia de otra alguna…"

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

seguridad. Además, recuperaron de Martínez Marina la noción de gobierno paternalista, la idea de que la soberanía era divisible y que había sido producto de un pacto social. Cabe señalar que la idea de la división en tres poderes no fue extraída de Martínez Marina, pero sí las atribuciones que tanto el poder ejecutivo como el legislativo debían tener.

Finalmente, la Constitución del Estado de Zacatecas fue aprobada por el Congreso Constituyente el 17 de enero de 1825 y decretada por el entonces gobernador del estado, Pedro José López de Nava, constaba de 198 artículos divididos en ocho títulos que a su vez estaban separados por capítulos.

1.4 La ilusoria soberanía de los pueblos: los Ayuntamientos como legisladores

En 1825, cuando se juró la constitución estatal había 33 ayuntamientos constitucionales[122], sin embargo, este número disminuyó porque la Constitución Estatal, en su artículo 121, dispuso que debía haber tres mil almas para instalar un ayuntamiento, en lugar de las mil que había dispuesto la Constitución de Cádiz.

La Constitución Estatal dispuso la instalación de Juntas Municipales en los lugares que habían perdido su ayuntamiento, debían integrarse por un alcalde conciliador y uno o dos vocales, elegidos popularmente. Estos pueblos debían integrarse a las ciudades y villas a las que pertenecían antes de tener ayuntamiento. Por tanto, se suprimieron los Ayuntamientos de Guadalupe, Pánuco y San José de la Isla en el partido de Zacatecas; San José de Gracia y Jesús María en el de Aguascalientes; Mezquitic en el partido de Juchipila; Ángeles en Pinos; Susticacán en el partido de Jerez; San Juan y San Miguel del Mezquital en Nieves. Por el contrario, solamente se creó un nuevo ayuntamiento, Vetagrande[123]. Beatriz Rojas sostiene que los legisladores decidieron disminuir el número de ayuntamientos para evitar el *municipalismo* y establecer una nueva jerarquía que debía permitir al gobierno tener un mejor control sobre el territorio estatal; para alcanzar semejante

[122] Rojas, *El municipio libre*, 2010, p. 75.
[123] *Ibid.*, p. 76.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

objetivo también se buscó la creación de ayuntamientos en las haciendas y el reparto de los ejidos de los pueblos[124].

Desafortunadamente, los pueblos de indios de los partidos de Tlaltenango y Juchipila fueron los más afectados con el aumento en el número de almas para formar ayuntamientos, pues no solamente se suprimieron sus ayuntamientos, sino que tampoco pudieron formar Juntas Municipales, debido a su escasa población. En esta situación se encontraron los pueblos de Tocati, Teocaltiche, Cicacalco, Teúl, Santa María, San Lucas, San Miguel, Tepechitlán, Talesteipa, Villita de San Pedro, Santiago y Mómax.

Pues bien, el capítulo VI de la Constitución Estatal organizó el gobierno político interior de los partidos: dispuso que los ayuntamientos debían integrarse por un presidente, entre uno y tres alcaldes, de dos a ocho regidores y uno o dos síndicos procuradores, dependiendo del tamaño de la población. Según el artículo 130, los ayuntamientos podían manifestar su opinión sobre los proyectos de ley que se aprobaran en el Congreso Estatal, formar sus ordenanzas municipales (que el Congreso debía aprobar); les correspondía, además, la policía de orden, de instrucción primaria, de beneficencia, de salubridad, de seguridad, de comodidad, ornato y recreo; repartir las contribuciones que se le solicitaran, promover la agricultura, el comercio, la industria y la minería; administrar los caudales de propios y arbitrios, el establecimiento de arbitrios temporales, formar el censo estadístico de su municipalidad y enviar informaciones al gobierno del estado cada tres meses sobre el cuidado del ayuntamiento. La relación entre la cabeza del partido y los ayuntamientos y juntas municipales debió quedar establecida en el *Reglamento para el Gobierno Económico y Político de los Partidos* aprobado en 1825.

Aunque las atribuciones que la Constitución Estatal otorgó a los ayuntamientos se parecían mucho a las que ya tenían bajo la Monarquía Hispánica, pues podían formar sus ordenanzas municipales ("…o arreglar las ya formadas al presente sistema…") y administrar sus propios y arbitrios, resulta evidente que los legisladores intentaron hacer una distinción de los tres poderes a nivel municipal,

[124] Beatriz Rojas define a la *municipalización* como la aspiración de cada pueblo para ser autónomo, no querer depender de otro pueblo y rechazar las jerarquías establecidas. *Vide Ibid*. pp. 82-96.

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

de ahí que el artículo 122 haya enfatizado que aunque los alcaldes tenían voto en los ayuntamientos, el gobierno económico-político correspondía al presidente con el ayuntamiento, "…para que los alcaldes entiendan exclusivamente en la administración de justicia".

En el ayuntamiento, el poder ejecutivo quedó representado por el presidente, que en la cabecera del partido fue al mismo tiempo el jefe político, cargo que se obtenía por elección. El reglamento de 1833 definía a los presidentes de los ayuntamientos y juntas municipales como "…las primeras autoridades políticas de su respectiva municipalidad, y en ellos reside exclusivamente la facultad de ejecutar bajo su responsabilidad las providencias que acuerden los ayuntamientos y juntas municipales, así como la de hacer cumplir las leyes y los decretos y órdenes de gobierno y de los jefes políticos…"[125]

Por otra parte, aunque la Constitución no fue explícita al respecto, los ayuntamientos tenían facultades legislativas, pues tenían derecho a elaborar sus ordenanzas municipales y a hacer observaciones a los proyectos de ley. La atribución legislativa de los ayuntamientos debía hacerse efectiva (o legitimarse) a través del Congreso Estatal o de los vecinos. El artículo 86 de la Constitución disponía que "ninguna ley se decretará por el Congreso, sin haber oído previamente los informes e impuéstose de la opinión del gobierno y de los ayuntamientos…" Sin embargo, esta atribución sólo podía hacerse efectiva luego de que los ayuntamientos hubieran escuchado la opinión de los vecinos de buena reputación y con instrucción.

El Congreso desarrolló mecanismos para limitar esta atribución. Cuando un proyecto de ley requería su pronta aprobación, el Congreso tenía la capacidad de mandarlo publicar y observar en calidad de *orden* o *decreto provisional*, sin necesidad de considerar la opinión del gobierno y los ayuntamientos, atribución a la que recurrió constantemente para aprobar leyes rápidamente. Además, los legisladores hicieron transformaciones importantes a través de los reglamentos, que no fueron considerados leyes por los diputados zacatecanos.

[125] Reglamento económico político de los partidos del estado libre y soberano de los Zacatecas en Rojas, *El municipio libre*, 2010, p. 249.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

El diputado Pedro Ramírez (integrante de la comisión de constitución durante el Congreso Constituyente) definía a la Constitución como el armazón del cuerpo político, cuya característica esencial debía ser la brevedad y la simpleza; y colocaba a los reglamentos o leyes secundarias como la ampliación de aquellos principios sencillos, pues llenaban los huecos que había dejado la Constitución, logrando así que el cuerpo político tuviera vida, animación y movimiento. Ramírez aceptaba que la constitución zacatecana no tenía la cualidad de la sencillez, ya que se le habían incorporado leyes reglamentarias para que el pueblo las acatara, por tenerle más respeto a la Constitución que a las leyes secundarias. Sin embargo, algunos temas específicos de suma importancia se abordaron en reglamentos, tales como el gobierno de los partidos y ayuntamientos o la administración de justicia.

Por considerarlos leyes secundarias, los reglamentos no se elaboraron siguiendo el proceso legislativo, cuyas pautas generales marcó la Constitución estatal. Los diputados consideraron que la elaboración de los reglamentos era exclusiva del poder legislativo, de ahí que no se vieran obligados a solicitar las observaciones de ayuntamientos y gobierno, salvo cuando lo consideraron pertinente. Por ejemplo, el poder legislativo solicitó las observaciones tanto del gobierno como de los ayuntamientos para elaborar y aprobar los reglamentos interiores del Congreso de 1827 y 1829. En el primer caso, los diputados leyeron las observaciones de los ayuntamientos y del gobierno en la sesión extraordinaria del 28 de noviembre de 1828[126], cuando ya se había decretado provisionalmente el reglamento y estaba en uso desde el 10 de marzo de 1827. En el segundo caso, el reglamento se decretó después de las observaciones de los ayuntamientos, es decir, de acuerdo con el procedimiento para la elaboración de las leyes que dictaba la Constitución.

[126] Respecto al reglamento de 1827, el gobierno propuso que se incluyera un artículo que especificara que si los diputados faltaban sin licencia a alguna sesión del Congreso perderían *la dicta*; además propuso que se puntualizara en el reglamento que los diputados que no asistieran a las sesiones no podían votar respecto al tema abordado y que por ninguna razón se debían modificar o variar las votaciones. El gobierno destacaba la necesidad de que los diputados intervinieran en las discusiones sobre los proyectos de ley pues "…por más luces que tenga un diputado sus conocimientos son limitados y su razón puede engañarse…", de ahí que las discusiones le ayudaran a ampliar su percepción sobre el asunto escuchando reflexiones que no se le hubieran ocurrido y que tal vez lo harían cambiar su dictamen y votación. AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las sesiones, Caja 2.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Al respecto, el ayuntamiento de Zacatecas señaló que en el procedimiento de enviar observaciones al reglamento se presentaban dos inconvenientes:

> …el primero, no contemplar dicho reglamento como una ley en virtud de ser únicamente obligatorio a los miembros de la Asamblea Legislativa y no a todos los habitantes del estado; y el segundo, no haber podido oír las observaciones de los particulares más ilustrados, por carecer de suficientes ejemplares que circular entre ellos como lo previene el reglamento de los Ayuntamientos.[127]

De acuerdo con el ayuntamiento de Zacatecas, los reglamentos no eran leyes porque se aplicaban a corporaciones específicas y no a todos los integrantes del estado, opinión que los diputados compartían. En este sentido, resultaba razonable que la corporación que debía acatar el reglamento también fuera la encargada de elaborarlo, por eso el Congreso solicitó al gobierno y al Supremo Tribunal de Justicia que elaboraran sus propios reglamentos y que luego los enviaran al Congreso para su revisión y aprobación, acción que no se reglamentó ni en la Constitución ni en los reglamentos interiores del Congreso.

Con la formación del Reglamento de Tribunales de Justicia del Estado de Zacatecas y la instalación del Supremo Tribunal de Justicia, se procedió a la creación del reglamento interior. Los magistrados de las tres salas enviaron una representación al Congreso fechada en 23 de septiembre de 1825, solicitándole aclarara quién debía formar el reglamento para el régimen interior del Supremo Tribunal de Justicia, si el Congreso o el mismo tribunal. La comisión de puntos constitucionales concluyó que

> …tanto por la multiplicidad de atenciones del Congreso hacia otras cosas sumamente interesantes cuanto porque está muy puesto en razón y es notorio que nadie entiende mejor sus asuntos que el principal interesado en ellos siéndolo tanto el tribunal en estar bien regimentado interiormente y estando además los magistrados que lo componen adornados de toda la prudencia e instrucciones…[128]

[127] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, Caja 7, exp. 34.
[128] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, Caja 3, Expediente 12, Consulta del Supremo Tribunal de Justicia del estado sobre si el reglamento para su régimen interior lo ha de formar el congreso o si el mismo tribunal lo forma.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

El 19 de abril de 1827 se presentó el proyecto de reglamento interior del Supremo Tribunal ante el Congreso[129], quien resolvió enviarlo a la comisión de puntos constitucionales para que elaborara un dictamen; sin embargo, la comisión no presentó ningún dictamen hasta que en 1829 la nueva comisión concluyó que los artículos del reglamento no se adaptaban al proyecto de ley para reformar los tribunales, así que resolvió regresarlo al Supremo Tribunal para que lo modificara.

De acuerdo con la Constitución estatal, el poder ejecutivo tenía la atribución de formar instrucciones y reglamentos, pero no leyes; estas disposiciones debían elaborarse "…para la más fácil y pronta ejecución de las determinaciones del Congreso…", además, el gobernador debía escuchar a su consejo en los asuntos gubernativos y a la dirección general en los de hacienda. Al analizar la potestad reglamentaria que la Constitución de Cádiz le otorgaba al rey, Carlos Garriga concluyó que esta atribución, que consistía en elaborar reglamentos y hacer efectivas las leyes generales[130], era una reminiscencia del Antiguo Régimen, pues el arreglo de la ley general a circunstancias particulares a través de reglamentos era en realidad una facultad legislativa, que podía provocar la desvirtuación de las leyes. En 1826, el Ayuntamiento de Jerez había llegado a la misma conclusión, pues envió una representación al Primer Congreso del Estado, solicitándole que el reglamento económico-político, el de justicia y el de hacienda se reconocieran como proyectos de ley y se enviaran a los ayuntamientos para su análisis.

El ayuntamiento de Jerez reconocía la importancia de los reglamentos para la aplicación de leyes generales contenidas en la Constitución y por lo mismo solicitaba al Congreso que para su elaboración se siguiera el mismo procedimiento, es decir, que se consultara al público sobre su contenido, de lo contrario los reglamentos no se reconocerían como legítimos, su aplicación no se asumiría como obligatoria y los pueblos no los recibirían "…con la veneración con que se recibió la Constitución y por lo mismo no han cesado de cuando en cuando los reclamos…"

[129] Sobre proyecto de reglamento interior del Supremo Tribunal en AHEZ, Poder Legislativo, Leyes y Decretos, Caja 1, exp. 1.
[130] "…considero reglamento… todo acto normativo (esto es, general en cuanto que impersonal) dictado por el poder ejecutivo para el cumplimiento o la ejecución de la ley" Garriga, "Constitución, ley, reglamento", 2007, p. 456.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

De todos los estados de la federación, solamente Zacatecas había otorgado "…un influjo tan inmediato a los ciudadanos para la formación de las leyes…", el ayuntamiento de Jerez coincidía con Martínez Marina y su Teoría de las Cortes en que resultaba imperativo que aquellos que se habían reunido en un pacto debían participar en la formación de las leyes, incluyendo los reglamentos, porque éstos tenían el objetivo de consolidar el pacto, es decir, también debían considerarse leyes.

La ley era la expresión de la voluntad absoluta, de ahí que la atribución de los ayuntamientos para hacer observaciones a los proyectos de ley, contenida en el capítulo 5º, título 3º de la Constitución Estatal, fuera considerada una ley sagrada y fundamental, imposible de dispensar. Aunque la constitución preveía decretar leyes sin las observaciones de los ayuntamientos, éstas debían decretarse de forma provisional, cualidad que para el ayuntamiento de Jerez significaba que su aplicación no era obligatoria, "…y bajo este principio innegable se puede disputar a los reglamentos económico-político, de justicia y de hacienda el carácter de leyes y si se siguen son o deben ser como órdenes o decretos provisionales."[131]

En 1814, Francisco Martínez Marina había aconsejado legislar y reformar la legislación contenida en la Constitución de Cádiz de la misma forma en que los zacatecanos lo hacían:

> …convendría mucho que las Cortes cuidasen de encargar a las provincias, a los principales ayuntamientos del reino, así como a los literatos y personas ilustradas, que después de haber diligentemente examinado la constitución y hecho profundo estudio sobre todas y cada una de sus partes, propusiesen con sinceridad y libertad a las Cortes actuales y a las sucesivas los defectos de ella, acompañando una razonada exposición acerca de las mejoras de que pudiese ser susceptible…[132]

Sin embargo, no profundizó en los inconvenientes que esta forma de legislar acarrearía. Beatriz Rojas señala que, aunque en un principio la atribución de los ayuntamientos para hacer observaciones a las leyes y para elegir a los jefes políticos se consideraron baluartes del sistema federal, apenas promulgada la

[131] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Gobierno, caja 4, exp. 47
[132] Francisco Martínez Marina, documento en línea citado.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Constitución fueron causa de problemas con los ayuntamientos, pues éstos cuestionaron activamente los proyectos del gobierno y del poder legislativo[133]. Los ayuntamientos no solamente hicieron observaciones negativas a los proyectos de ley, también obstaculizaron el proceso legislativo al no enviar sus observaciones y se negaron a aplicar las leyes que llegaron a aprobarse y promulgarse (tales como el reglamento económico-político), por considerar que perjudicaban a sus pueblos. En consecuencia, el poder legislativo se planteó la necesidad de reformar las leyes constitucionales sobre el gobierno político interior de los partidos.

Ya desde septiembre de 1825, el diputado Cayetano Martínez de Murguía (integrante del Primer Congreso Constitucional) propuso que se enviaran visitadores a todos los pueblos, para garantizar la aplicación de las disposiciones contenidas en la Constitución y en el Reglamento Interior de los Partidos. Murguía sostenía que "Los males del antiguo sistema de gobierno aún no acaban de desaparecer y los bienes grandiosos de nuestra particular constitución no pasan hasta ahora de teorías"[134], de ahí que resultara necesaria la intervención de visitadores que garantizaran su aplicación.

Los diputados Ramírez, Gómez Huerta y Cebrián, integrantes de la Comisión de Constitución, dictaminaron que esta proposición no podía aplicarse, primero porque la Constitución todavía no podía modificarse sino hasta pasados dos años, segundo porque el reglamento económico político (1825) ya establecía la supervisión de la actividad de los ayuntamientos. Sin embargo, la comisión aceptaba que las disposiciones del reglamento no se cumplían, "…pero esto mismo la induce a no pedir otras [leyes], porque si las dadas se quebrantan, aglomerándolas menos se cumplirán y resultará más gravado nuestro exhausto erario"[135].

Cabe señalar que el capítulo VII de la Constitución estatal había dispuesto la instalación de Juntas Censorias que vigilaran el desempeño de los ayuntamientos;

---

[133] Beatriz Rojas concluye que estas facultades de los ayuntamientos "…fueron las que más estorbaron las tareas del gobierno, por un lado, porque no le permitía dictar ninguna ley que no contara con su aprobación y, por el otro, no encontró en los partidos ni en los ayuntamientos ningún apoyo a su política" Rojas, *El municipio libre*, 2010, pp. 97-98.
[134] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 3, exp. 10.
[135] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de puntos constitucionales, Caja 3, exp. 10.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

debían integrarse por dos o tres vocales (si se trataba del ayuntamiento cabecera de partido), nombrados cada dos años, por la junta electoral municipal, de entre los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos. Las Juntas Censorias debían informar al gobierno sobre la conducta de los integrantes de los ayuntamientos, "…si atienden… con vigilancia y esmero al puntual desempeño de las obligaciones de su ministerio, y principalmente si cuidan de proporcionar escuelas… y de desterrar con actividad los desórdenes que ofendan la modestia y buenas costumbres"[136]. Así que el Congreso decidió no modificar nada y retomar la proposición del diputado Murguía cuando se tratara de arreglar (o perfeccionar) el gobierno de los Ayuntamientos.

Por tanto, los ayuntamientos recibieron facultades constitucionales para resolver con absoluta libertad todos sus asuntos, pues al poder legislativo solamente tocaba aprobar sus ordenanzas y su plan de arbitrios temporales[137], mientras que el ejecutivo no tenía facultades para supervisar la administración de los ayuntamientos y éstos solamente estaban obligados por la constitución a informarle cada tres meses del estado "…en que se hallen los distintos objetos puestos a su cuidado, obstáculos que se presenten para llevarlos a su perfección y medios que crean propios para superarlos"[138]

Cabe señalar que los problemas en los pueblos no eran menores. A principios de 1825 el Congreso había nombrado un visitador para el Partido de Sombrerete, quien detectó que en Chalchihuites había dos gobiernos distintos, uno que correspondía a Zacatecas y otro a Jalisco, pues al interior de Chalchihuites se asentaba el pueblo de Tlaxcala que, aunque tenía una pequeña población, se reconocía como sujeto al gobierno de Colotlán (perteneciente al estado de Jalisco):

---

[136] *Vide* título IV, cap. VII, art. 137 de la *Constitución política del estado libre de Zacatecas*, Guadalajara, imprenta de la viuda de Romero, 1825 https://books.google.com.mx/books/about/Constitución_política_del_estado_libre.html?id=YOIEAAAAYAAJ&redir_esc=y [Consulta: 25 de junio de 2018].

[137] La atribución octava de la Constitución facultaba a los ayuntamientos para administrar e invertir los caudales de propios y arbitrios conforme a sus reglamentos. La atribución undécima otorgaba a los ayuntamientos la facultad para establecer arbitrios temporales, con la aprobación del Congreso, si los ya establecidos no eran suficientes. Título IV, cap. VI, art. 130 de la *Constitución política del estado libre de Zacatecas*, documento en línea citado.

[138] Título IV, cap. VI, art. 130 de la *Constitución política del estado libre de Zacatecas*, documento en línea citado.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

> …unos mismos ciudadanos, cuyos intereses son recíprocos y muy íntimas sus relaciones de comercio, amistad y parentesco; y no obstante están sujetos a distintas autoridades, constituidos bajo de leyes diversas y acaso contrarias, lo que hace que en el referido lugar sea como imposible establecer la uniformidad en el orden, buena policía y lo que es más, en la administración de justicia…[139]

Esta circunstancia pone en evidencia los problemas a los que se enfrentó el recién creado poder legislativo, pues debió considerar las circunstancias del estado y del país en la elaboración y aplicación de las leyes: todavía en 1825 las delimitaciones territoriales de los estados eran inestables y los vecinos de los pueblos se negaban a acatar leyes que consideraban ajenas a sus prácticas y costumbres. Por ejemplo, el visitador se quejaba de que en Saín los indios se rehusaban a desalojar la hacienda, pues la Audiencia de Guadalajara los había declarado indios terrazgueros, así que estos indios defendían esas tierras como suyas "…se oponen a la construcción de edificios; impiden de este modo el aumento de la población y en todo quieren gobernarse por las antiguas leyes de los indios, como si en el día tuviesen lugar, aún cuando con efecto hubiese habido algún fundo legal…"[140]

De ahí que desde la ciudad de Zacatecas se adquiriera la percepción de que ni a los vecinos de los pueblos, ni a los integrantes de los ayuntamientos les interesaba participar en el gobierno de la república (o repúblicas), el visitador de Sombrerete destacó que en todos los sitios que reconoció faltaba el espíritu público, "…porque falta la instrucción de los derechos del hombre y no puede amarse lo que no se conoce…"[141] Sin embargo, haciendo eco de la opinión de los vecinos, el visitador sostenía que este problema se resolvería con el restablecimiento de escuelas de primeras letras, organizadas por buenos maestros.

El visitador de Sombrerete advirtió que el principal inconveniente consistía en que frecuentemente se sobrepasaban los límites de los poderes a nivel local, pues "…imbuidos por tres siglos en las máximas de un gobierno déspota acostumbrados

[139] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de gobierno, caja 3, exp. 10.
[140] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de gobierno, caja 3, exp. 10.
[141] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de gobierno, caja 3, exp. 10.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

a ver en una sola mano los tres poderes e impuestos a soportar la tiranía… muy natural será la frecuente caída en errores…"[142]

Por tanto, la primera crítica que se hizo contra los ayuntamientos desde el poder legislativo fue la confusión que se advertía entre las atribuciones de los funcionarios, pues a nivel local no se distinguía la división de poderes. Los legisladores se preguntaron por qué los ayuntamientos no promovían el progreso material, económico y moral de sus repúblicas, a pesar de que contaran con "…tan bellas instituciones y bajo una organización tan liberal…"[143] Para responder a semejante cuestión recurrieron otra vez a Martínez Marina, quien explicaba que otorgar libertades y derechos a los cuerpos municipales no bastaba si no se erradicaba la corrupción moral y la pobreza. Explicación que a los legisladores zacatecanos se les antojó insuficiente y concluyeron que en la misma organización de los ayuntamientos se encontraba la raíz del mal, "…que influía notablemente en impedir el efecto que se proponían las mismas instituciones municipales"[144].

Los cuerpos municipales no funcionaban correctamente porque no se definieron sus atribuciones, respetando el sagrado principio de la división de poderes, error que podía advertirse claramente en el caso de los alcaldes, pues éstos formaban parte de los cuerpos municipales "…con la reunión de tantas facultades, cuyo ejercicio, para que sea útil y provechoso, demanda separación de agentes que lo desempeñen, se paralizó la marcha de los ayuntamientos y los pueblos no medraron…"[145] El problema radicaba, entonces, en que no se aplicaban ni las leyes constitucionales ni los acuerdos y disposiciones de los ayuntamientos porque no había quién cuidase de ello, los alcaldes no lo hacían porque debían ocuparse de sus múltiples ocupaciones judiciales.

En julio de 1827, el diputado Antonio García (integrante del Segundo Congreso Constitucional) solicitó que se suspendiera la lectura, discusión y aprobación de las Ordenanzas de los Ayuntamientos, pues había llegado el tiempo en que se podía reformar la Constitución y resultaba más ventajoso plantear una

[142] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de gobierno, caja 3, exp. 10.
[143] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, caja 9, exp. 1
[144] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, caja 9, exp. 1
[145] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, caja 9, exp. 1

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

reforma del gobierno interior de los partidos. Así que propuso que se solicitara a los ayuntamientos que enviaran observaciones a la constitución y específicamente al capítulo 6º (sobre gobierno interior de los partidos). El Congreso aprobó la proposición de García y otorgó sesenta días a los ayuntamientos para que enviaran sus observaciones.

Según el Archivo Histórico de Zacatecas, diecisiete cuerpos municipales enviaron sus observaciones, todas relacionadas con las preocupaciones y problemas que tenían en su ejercicio. Por ejemplo, el ayuntamiento de Mazapil simplemente solicitó al Congreso que aclarara la situación de la administración de justicia en su jurisdicción, porque el diputado de minería de Catorce ejercía las funciones de juez. Al respecto, Santa María de las Nieves propuso que se suprimieran las Diputaciones de Minería, pues éstas seguían administrando justicia, aunque contradecían los artículos 17 y 144 de la Constitución.

De acuerdo con su situación, los ayuntamientos solicitaron que disminuyera o aumentara el número de sus integrantes. Nuestra Señora de Belén de los Asientos de Iberra proponía disminuir el número de integrantes porque había escasez de personas. Monte Escobedo solicitaba que los ayuntamientos con 5,500 personas (y no con 6,000) pudieran tener dos alcaldes, cuatro regidores y un síndico. Tepechitlán opinaba que había que aumentar el número de integrantes de los ayuntamientos y que, aunque no se alcanzaran las 2,500 personas, se instalaran juntas municipales.

Guadalupe propuso suprimir las Juntas Municipales, argumentaba que sus atribuciones no eran las mismas que las de los ayuntamientos y que eso provocaba "…una verdadera desigualdad entre los derechos de unas a otras poblaciones". Las Juntas Municipales violaban el pacto que había constituido a la República y al Estado de Zacatecas, pues tanto los pueblos como los individuos debían ser iguales en obligaciones y derechos[146].

[146] Como consecuencia de la promulgación de la constitución estatal de 1825, Guadalupe perdió su derecho a tener ayuntamiento y se había establecido una junta municipal. En respuesta, el pueblo de Guadalupe envío una representación alegando contar con más de cuatro mil habitantes, pero el Congreso se negó a otorgarle el título de ayuntamiento, argumentando que esa población estaba compuesta, en su mayor parte, por vecinos de Zacatecas que tenían ahí sus casas de retiro o recreación. Rojas, *El municipio libre*, 2010, p. 76-77.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Todos los ayuntamientos solicitaron que se suprimieran las Juntas Censorias, "…pues su instinto de fiscalizar a los funcionarios públicos lo tienen todos los ciudadanos que componen las municipalidades…" además, los censores no podían cumplir eficazmente con sus atribuciones "…por las conexiones que los une con los vecinos y con los que no, temen (con razón) dar cuenta de cualesquiera cosa que noten en las autoridades por no malquistarse atendiendo a que este destino les dura dos años y el odio que se reciben es eterno".

Otro asunto al que le dedicaron especial atención fueron las elecciones y atribuciones de los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo. Tlaltenango proponía que los ayuntamientos fueran los encargados de elegir al gobernador. La Junta Municipal de Guadalupe propuso que las sesiones del Congreso duraran sólo los tres primeros meses del año (y no todo el año), para que los diputados pudieran percibir un sueldo proporcional. José Antonio Ávila, vecino de Tabasco, proponía que las sesiones duraran noventa días útiles y el ayuntamiento de Villanueva proponía que fueran 100 sesiones en el tiempo que el mismo Congreso designara.

También les preocupó la elección de los presidentes de los Ayuntamientos. Santa María de las Nieves propuso que tanto los presidentes como los jueces políticos fueran elegidos por el gobierno, a propuesta del Consejo de Gobierno y con asignación de sueldo. Villanueva proponía que los presidentes de los ayuntamientos cabeceras de partidos recibieran el nombre de jefes políticos, nombrados por el Supremo Gobierno pero sin posibilidad de removerlos, con goce de sueldo "…por estimarse esta disposición de imperiosa necesidad por carecer los más de los partidos de hombres de luces capaces de dar el lleno debido a sus obligaciones, pues la experiencia tiene acreditado el entorpecimiento que padece el desempeño de los muchos objetos que les son encomendados…" Por otra parte, Juchipila, Tepechitlán, Vetagrande creían que mientras el cargo de presidente fuera concejil entonces debía durar un año solamente.

Para Juchipila y Tabasco los cargos de regidores y síndicos procuradores también debían durar un año, además, éste último propuso que los presidentes de los ayuntamientos continuaran nombrándose por juntas electorales de su respectiva municipalidad. José Antonio Ávila, vecino de Tabasco, consideró que la elección de

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

los presidentes de los ayuntamientos debía ser popular y sin goce de sueldo, recomendaba que los presidentes no dependieran "…ni en su origen, ni en su subsistencia, ni en sus operaciones…" del Supremo Gobierno, sino del lugar donde ejercían sus atribuciones, de esa manera "…se empeñarán en hacer su felicidad y por otra parte siendo independientes del Supremo Gobierno sabrán sobreponerse a todo respeto y condición y aún serán los mejores defensores de las libertades públicas." A través de estas observaciones, los ayuntamientos defendieron sus derechos de representación (y autogobierno) e intentaron limitar la influencia del poder legislativo y del ejecutivo en su ámbito de acción.

Posteriormente, en 1828, el diputado Pedro Ramírez propuso reformar el gobierno económico-político de los partidos, hasta entonces encomendado a los presidentes de los ayuntamientos de la cabecera del partido, es decir, los jefes políticos. Para Ramírez, esta organización no tenía la unidad necesaria para que se obrara con rapidez y uniformidad; además, la Constitución no había formalizado su aparición, sino el artículo 26 del reglamento económico-político. En este documento se definía a los jefes políticos como "…agentes que reducidos al número de partidos tuviesen una estrecha relación con el gobierno del estado, para facilitar su comunicación…"[147]

Propuso que en la Constitución se estableciera la división del estado en cuatro departamentos, para hacer más eficiente su administración política (1º Zacatecas, Fresnillo, Jerez y Villanueva, 2º Aguascalientes y Pinos, 3º Sombrerete, Nieves y Mazapil, 4º Tlaltenango y Juchipila). Cada departamento estaría encabezado por un Jefe Superior Político, nombrado por el gobierno, a propuesta en terna del Consejo de Gobierno, sus atribuciones, relaciones con el gobierno del estado y con los ayuntamientos se delinearían en una ley especial.

Además, propuso establecer ayuntamientos en los pueblos que tuvieran mínimo 30 almas y planteó la necesidad de modificar el artículo 122 constitucional, otorgando al presidente la sanción de los acuerdos capitulares, modificación que permitiría prevenir abusos, desórdenes y que serviría de "…correctivo a los

[147] Proyecto sobre variaciones y reformas de la constitución del estado presentada por Pedro Ramírez, diputado por el partido de Zacatecas, aprobado en 1827 en AHEZ, Poder Legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 3, exp. 10.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

ayuntamientos para que sus deliberaciones municipales sean precisamente sobre los objetos que les señala la constitución, evitando se divaguen en asuntos inconexos y de una tendencia peligrosa como lo ha acreditado la experiencia"[148]. Ramírez sostenía que con esta nueva atribución de los presidentes se advertiría la división de poderes a nivel municipal.

La intención de Pedro Ramírez era modificar la Constitución, pero con la mayor calma, cuidando siempre de que esas modificaciones fueran progresivas y sin estrépito, llenando los vacíos que se descubrieran gracias a la observación y la experiencia.

Finalmente, las quejas contra los Ayuntamientos desembocaron en críticas sobre su participación en el ejercicio de la potestad legislativa. En 1830, el diputado Dena (integrante del Tercer Congreso Constitucional) apeló a la falta de espíritu público de los pueblos (incluyendo sus ayuntamientos), para proponer que se regulara la atribución que permitía a los ayuntamientos hacer observaciones a los proyectos de ley. En diciembre de 1831, los diputados Valentín Gómez Farías, Antonio Eugenio Gordoa, Justo Hermosillo, José Luis del Hoyo, Luis Gonzaga Márquez, Felipe de Jesús Prado y González, Miguel Román y San Román presentaron al Congreso una propuesta de reforma a la Constitución estatal.

Los diputados consideraron que la disposición contenida en el artículo 86 que obligaba a los diputados a esperar las observaciones de los Ayuntamientos para publicar una ley o decreto acarreaba múltiples inconvenientes, pues muchas leyes útiles no se habían podido sancionar o el Congreso las había tenido que publicar en forma de decretos provisionales, de ahí que propusieran que los proyectos de leyes o decretos se enviaran al Gobernador y al Supremo Tribunal de Justicia en lugar de los Ayuntamientos.

Se debían conceder sólo seis días para que estos órganos enviaran al Congreso sus observaciones, después de ese lapso se discutirían los proyectos de cualquier forma. La reforma también facultaba al Congreso a discutir un proyecto de ley sin enviarlo al gobernador y al tribunal de justicia, cuando siete diputados así lo

[148] Según Pedro Ramírez, esta idea ya se había plasmado, bosquejada, en el artículo 75 del Reglamento económico-político de 1825.

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

decidieran. Por otra parte, si siete diputados consideraban necesario, entonces se podía imprimir un proyecto de ley y enviarlo a los Ayuntamientos y principales empleados y otras corporaciones del estado para que hicieran observaciones al respecto, no sin antes establecer un límite para la recepción de éstas y su consiguiente discusión en el Congreso. Se propuso también la supresión del Consejo de Gobierno.

El 14 de diciembre de 1832 se aprobó la nueva constitución estatal que entró en vigor en enero de 1833 al instalarse el quinto congreso constitucional. Beatriz Rojas explica que esta reforma constitucional modificó la relación entre los ayuntamientos y el gobierno del estado, transformó la organización del poder local, limitando la autonomía de los ayuntamientos[149]. Además, arrebató la potestad legislativa a los ayuntamientos.

Según esta nueva Constitución, los proyectos de ley no solamente debían enviarse a los Ayuntamientos y Juntas Municipales para que hicieran observaciones, sino también al Supremo Tribunal de Justicia, a los jueces de letras y a los jefes políticos. Su artículo 84 señaló que el Congreso tenía la facultad para discutir y sancionar un proyecto de ley, sin necesidad de considerar las observaciones de todos los ayuntamientos, simplemente debía esperar a que se cumpliera el plazo otorgado a los ayuntamientos para enviarlas.

Además, el artículo 88 establecía que cuando siete diputados los solicitaran, se podía discutir, aprobar y sancionar un proyecto de ley que por su naturaleza fuera ejecutivo, sin enviarlo a los Ayuntamientos para que le hicieran observaciones. Aunque seguía pidiéndose la opinión de los ayuntamientos sobre los proyectos de ley, estas observaciones perdieron peso pues ya no definieron la aprobación o eliminación de una ley, por el contrario, los ayuntamientos se convirtieron en meros asesores del Congreso.

En su informe de actividades, la cuarta legislatura estatal, responsable de la reforma constitucional, explicó que estas modificaciones a las atribuciones de los ayuntamientos buscaron conciliar "…la necesidad de consultar el voto de los pueblos para la sanción o derogación de las leyes, con la que había algunas veces

[149] Rojas, *Municipio libre*, 2010, p. 105

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

para dictar disposiciones que no admiten demora."[150] Precisó que los nuevos representantes debían hacer un uso racional y moderado de esta nueva facultad que les otorgó la reforma constitucional.

Como consecuencia de estas reformas constitucionales, en noviembre de 1833 entró en vigor el nuevo Reglamento Económico-Político, que sustituyó al de 1825. El artículo 28 de este reglamento arrebató a los ayuntamientos la administración de los fondos municipales (propios y arbitrios) y se la entregó a las administraciones de rentas. Solamente se permitió a los ayuntamientos la capacidad de decretar la inversión de los fondos municipales, pero el gobierno debía aprobarla a través del jefe político del partido.

El capítulo diez del Reglamento disponía el establecimiento de jefes políticos en cada uno de los partidos del estado, con goce de sueldo y que debía durar cuatro años. Éstos serían elegidos por el gobierno de una terna de tres individuos propuestos por los ayuntamientos y las juntas municipales del partido en cuestión. Los jefes políticos eran al mismo tiempo los presidentes de los ayuntamientos de la cabecera del partido. Entre sus atribuciones estaba cuidar que los ayuntamientos, juntas municipales y sus presidentes cumplieran con sus deberes "…y que las leyes y órdenes que se les comuniquen por el gobierno se observen exactamente". Además, debían cuidar que los jueces de letras y alcaldes administraran pronta y cabalmente la justicia, "…sin mezclar de modo alguno en calificar sus determinaciones judiciales, dando cuenta al gobierno de las faltas que notaren"

Romana Falcón define a los jefes políticos como "…un gozne que permitía unir, o por lo menos regular, dos esferas de poder frecuentemente en choque: las autonomías locales… y las autoridades estatales y nacionales…"[151] Precisamente ese fue el objetivo de los jefes políticos, que estableció la constitución estatal de 1832, pues debían estar subordinados al gobernador y su función principal era fiscalizar las actividades de los ayuntamientos. El control que los jefes políticos debían ejercer sobre ayuntamientos y juntas municipales eran tan grande, que

[150] AHEZ, Poder legislativo, Leyes y decretos, caja 5, exp. 3.
[151] Falcón, "Poderes y razones de las jefaturas", 1991, p. 349.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

incluso tenían atribuciones para mantener y resguardar todos los documentos y expedientes de las municipalidades en un archivo general.

Por el contrario, las atribuciones de los ayuntamientos se redujeron a administrar justicia a nivel local y a repartir, pero sólo en el papel, los fondos municipales. Aunque seguían siendo representantes de los pueblos, no podían tomar decisiones sobre los problemas locales, para actuar debían recibir la aprobación del jefe político, el gobernador y el congreso.

Estas reformas constitucionales vulneraron las leyes fundamentales que constituyeron al estado en 1825, pues no solamente redefinieron las atribuciones del poder legislativo y ejecutivo, sino que arrebataron la potestad legislativa a los ayuntamientos. En 1832, el Congreso se erigió como representante directo y sin intermediarios de los intereses de los ciudadanos: los integrantes del poder legislativo dejaron de representar los intereses de sus partidos, entendidos como la suma de los ayuntamientos que los integraban, para convertirse en los representantes de todo el estado. La conocida *reforma constitucional de 1832* fue un eufemismo, pues en realidad se promulgó una nueva constitución, con renovadas leyes fundamentales.

1.5 El problema de las atribuciones de los tres poderes

En 1825, cuando se promulgó la constitución de Zacatecas, los legisladores zacatecanos albergaban plenas certezas respecto a las atribuciones de los tres poderes del estado: al gobierno tocaba ejecutar, al legislativo hacer e interpretar las leyes y al judicial administrar justicia, simplemente aplicando las leyes. Aserciones simples, que en el ejercicio cotidiano se complicaron, pues el poder legislativo se encontró con la necesidad de cuidar

> …escrupulosamente que todos [los poderes] se mantengan dentro de la órbita de sus atribuciones según se las demarca la ley fundamental y correspondiendo por éstas dar la ley al congreso, sentenciar según ella o aplicarla al ministerio judicial y hacer cumplir lo que ella manda por el órgano ya de legislador, ya del tribunal de justicia al poder ejecutivo…[152]

[152] Aclaración de la función de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial cuestión que ha mandado el gobierno se aclare en el congreso y no se confundan las atribuciones en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, caja 9, exp. 2.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

La consolidación del nuevo sistema de gobierno dependía de la armonía entre los poderes, pero alcanzar semejante armonía resultó complicado; los legisladores debieron resolver conflictos de competencias, producto de la reorganización de instituciones que se recuperaron de la Monarquía Hispánica y que sirvieron para constituir y legitimar al nuevo sistema.

Aunque se habían creado las leyes fundamentales de la nueva nación (como el acta constitutiva o la constitución nacional y la estatal) que delimitaban las atribuciones de los tres poderes, también se recurrió a la legislación de la Monarquía que las leyes fundamentales no habían derogado, sobre todo a la Constitución de Cádiz. Por tanto, el estado de Zacatecas se constituyó sobre la continuidad de las instituciones y las leyes, el nuevo sistema no solamente era producto del consenso general sino de la recuperación de valores históricos, tales como la representación de los ayuntamientos.

Luis Medina Peña sostiene que la Constitución de Cádiz heredó al México independiente tres conceptos revolucionarios

> …uno, la división de poderes; otro, el de la soberanía con la ambigüedad del caso pero que supone la capacidad de la nación para darse su forma de gobierno. Y el último, como precedente implícito, que en los momentos constitutivos esa soberanía, que esencialmente pertenece a la nación, recae en la asamblea constitutiva, dando origen al soberanismo del legislativo y al dominio de este sobre el poder ejecutivo[153]

En efecto, la Constitución de Cádiz dotó a la nueva nación de un punto de partida para constituirse, pero con la consideración de que ese punto de partida debía perfeccionarse con el tiempo. Por eso los legisladores zacatecanos sostuvieron que, aunque habían establecido límites a los poderes, "…no os asustéis cuando los veáis traspasados por alguno, porque esta operación es la más difícil, y que casi solo los acontecimientos, en unión del tiempo, son capaces de fijarlos…"

Como ya hemos advertido, no solamente la Constitución de Cádiz influyó en los constituyentes zacatecanos, también las reflexiones de Francisco Martínez Marina. Éste concebía la existencia de cuatro poderes: subventivo, legislativo,

[153] Medina Peña, *La invención del sistema*, 2007, p. 47

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

judicial y ejecutivo, atribuidos a dos órganos o instituciones. Las Cortes debían ejercer el poder legislativo y subventivo, el rey era el titular del ejecutivo y judicial. El monarca no era el soberano, solamente tenía la tarea de aplicar las medidas necesarias para mantener el orden social; las Cortes, que sí representaban al pueblo, debían ser las encargadas de hacer las leyes[154]. El Constituyente de Zacatecas otorgó el poder legislativo y subventivo al Congreso, pero separó el poder judicial del ejecutivo, también recalcó que la soberanía recaía en el poder legislativo y no en el ejecutivo.

Para hacer efectiva la separación estatal de poderes, el Congreso Constituyente debió establecer, primeramente, una clara demarcación respecto a la Audiencia de Guadalajara, pues "…habiéndose federado este estado, había reconcentrado en sí toda la jurisdicción que ejercían antes todas las autoridades, como igualmente las demás atribuciones gubernativas y legislativas…" [155] Los legisladores tenían la intención de fortalecer la administración de justicia interior y contener la intervención de la Audiencia de Guadalajara, que quería conocer de las causas del estado en segunda instancia, perjudicando la soberanía estatal; para lograr semejante objetivo se propusieron instalar lo más pronto posible el Tribunal de Apelaciones, pues sería la institución encargada de solicitar a Guadalajara los documentos relativos a Zacatecas, "…procediendo a ejercer sus respectivas funciones por las leyes comunes mientras se aprueba el reglamento sobre administración de justicia o se forma la constitución…"[156]

En sesión extraordinaria del 25 de noviembre de 1823, el Congreso acordó solicitar a Guadalajara sus autos pendientes; sin embargo, Jalisco tardó en remitirlos, pues en marzo de 1824 el gobernador de Zacatecas reclamaba al Congreso de Jalisco que no se habían recibido los expedientes civiles y criminales pendientes a pesar de que se habían solicitado tres veces (24 de diciembre de 1823, 21 de enero y 16 de febrero de 1824)[157].

[154] Escudero, "Martínez Marina", 2010.
[155] AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 1.
[156] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Justicia, Caja 1.
[157] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Justicia, Caja 1.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

El 31 de octubre de 1823, el Congreso nombró provisionalmente al juez de letras de la ciudad de Zacatecas, José Peón Valdés, juez de apelación de todo el estado, mientras encontraban a otros dos magistrados que integraran el Tribunal de Apelaciones; los tres alcaldes de la ciudad de Zacatecas se encargarían de los asuntos que Peón Valdés tenía pendientes. El juez de apelaciones debía tener las mismas facultades en lo contencioso que las Audiencias, de acuerdo con el artículo 13 del capítulo 1º de la ley de Tribunales.

Finalmente, el diez de diciembre de 1823, el Congreso se decidió por la instalación de tres tribunales de segunda instancia. El Tribunal Superior de Justicia para las causas civiles y criminales comunes, que debía integrarse por tres magistrados y un fiscal. El Tribunal Superior de Alzadas de Comercio debía contar con tres integrantes, el Congreso nombró a Juan González, Vicente Dozal y Antonio Fernández Corral. El Tribunal Superior de Alzadas de Minería, que también debía tener tres integrantes, se compuso por Juan Manuel de Ochoa, Manuel María de Abreu y Juan Nepomuceno Cos. Cabe señalar que ninguno de estos seis integrantes de los tribunales de comercio y minería era abogado, de ahí que se señalara la obligación de asesorarse para sentenciar y sobre cualquier incidente que lo exigiera[158].

El 12 de enero de 1824, el Congreso reafirmó su decreto de creación del Superior Tribunal de Justicia y de Segunda Instancia en las causas comunes. Decreto que se publicó y se llevó a cabo al día siguiente, en presencia del gobernador, Juan Peredo y de una comisión del ayuntamiento de Zacatecas. El tribunal se integró por los ministros Manuel Garcés, José María García Rojas y José de Peón Valdez[159]; sin embargo, fue hasta agosto de 1825 que el Supremo Tribunal se organizó formalmente.

Con el inicio de las actividades del Supremo Tribunal de Justicia surgió la necesidad de delimitar sus funciones, pues se trataba de la institución que representaba al poder judicial en el estado. En la sesión del 8 de marzo de 1824, el

[158] Decretos del Congreso Constituyente de este estado libre federado de Zacatecas en AHEZ, Poder Legislativo, Índices leyes, decretos y reglamentos, caja 1.
[159] Instalación del Tribunal de Justicia del Estado de Zacatecas en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Justicia, caja 1.

Congreso Constituyente discutió la relación que debía establecerse entre los tres poderes, es decir, si era de igualdad o debía existir alguna jerarquía. Al respecto, el diputado Tovar señaló que el Congreso era la Suprema Autoridad, pues albergaba en sí la voluntad del pueblo "…de que se seguía que los otros poderes ejecutivo y judicial eran una emanación de aquel…"[160] El diputado Torre se mostró en franco desacuerdo con el diputado Tovar, pues consideraba que la supremacía de un poder sobre los otros dos podía destruir el sistema "…cuya existencia consistía en la absoluta separación del ejercicio de las facultades que a cada uno correspondían…"[161] ¿Por qué se presentó esta cuestión en las discusiones del Congreso Constituyente? ¿Qué característica del poder legislativo hizo pensar al diputado Tovar que era superior a los poderes ejecutivo y judicial?

En octubre de 1824, el Tribunal Superior de Justicia envió al Congreso un documento donde señalaba que la instalación de los jueces que dictaba un decreto de 4 de junio no podía realizarse. Los diputados se indignaron, pues consideraron que el documento enviado por el Tribunal Superior no era una representación (es decir, una consulta) sino una observación a una ley, ¿qué es eso de suspender un decreto del Congreso? Se preguntaron los diputados. Luego de discutir al respecto, dispusieron que el presidente del Tribunal había obrado contra la ley, pues "¿qué carácter se le da al acto inocultable de sujetar un decreto emanado del Congreso a la votación del Poder Judicial?"[162]

Ante esta situación otra vez se puso en evidencia la superioridad del poder legislativo con respecto a los otros dos, el diputado Velasco señaló que

> …las leyes, señor, se dan por los soberanos con presencia de la necesidad que se tiene de ellas… el Tribunal de Justicia ofendiendo a los terceros interesados en las sanciones, despreciando la supremacía del poder legislativo y olvidado de las leyes que está obligado a cumplir, quiere sobreponerse a la autoridad suprema, según se percibe de los conceptos que envuelve la representación. Si el poder judicial del estado ha de suspender los decretos que crea anticonstitucionales, adiós leyes y adiós constitución, pues aparece un poder que debiendo sólo cumplir hace lo que quiere sin sujetarse a nada…[163]

[160] Sesión del 8 de marzo de 1824 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, caja 1.
[161] Sesión del 8 de marzo de 1824 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, caja 1.
[162] Sesión del 7 de octubre de 1824 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, caja 1.
[163] Sesión del 7 de octubre de 1824 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, caja 1.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

El poder judicial debía supeditarse al poder legislativo, porque éste no solamente era, como representante de los pueblos, hacedor de las leyes sino también su intérprete.

Sin embargo, el Congreso tuvo muchísimos problemas para separar la labor legislativa de la impartición de justicia, producto de la tradición monárquica que identificaba la labor de los jueces con la interpretación de la ley. Al respecto, Víctor Tau Anzoátegui señala que en la Monarquía Hispánica el caso sustentaba la ley, es decir, que las leyes omnicomprensivas eran innecesarias, pues el caso en cuestión se resolvía mediante la reflexión y valoración de sus circunstancias concretas, de ahí que el juez no dudara en apartarse de las leyes generales cuando no encajaban con el caso concreto[164].

Los jueces y demás representantes del rey no solamente podían desentrañar el espíritu o razón de una ley, también podían suspender su aplicación, si la consideraban injusta. Aunque se consideraba que el rey era el único intérprete de la ley, se acostumbraba que los jueces al juzgar la interpretaran, de ahí que en muy pocas ocasiones se acudiera al rey para consultarle.

Para evitar semejante práctica, el artículo 147 de la Constitución Estatal estableció que los Tribunales tenían prohibido interpretar las leyes y suspender su ejecución; posición que generó oposiciones entre el poder legislativo y el Tribunal Superior de Justicia.

En cambio, el Congreso podía (de acuerdo con el artículo 77) decretar las leyes, interpretarlas, aclararlas o derogarlas; hacer los códigos de la legislación particular del estado y el plan general de enseñanza e instrucción pública para el Estado; representar al Congreso General sobre las leyes, decretos u órdenes generales que se opongan o perjudiquen a los intereses del Estado. También debía aprobar los reglamentos que debía elaborar el poder ejecutivo sobre policía, salubridad y otros negocios de su encargo, tales como el reglamento para el gobierno de su secretaría. Los proyectos podían consistir en propuestas de nuevas leyes, reforma a las antiguas leyes, derogación en el todo o en parte.

[164] Tau Anzoátegui, *Casuismo y Sistema*, 1992, p. 319.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

La Constitución estatal concibió al poder judicial de la misma manera que la Constitución de Cádiz, es decir, con funciones exclusivamente de administración de justicia, con estricto apego a los procedimientos civiles y criminales y sin la capacidad para elaborar reglamentos ni suspender la aplicación de la ley.

Al respecto, Lucas Alamán señaló que la Constitución de Cádiz no distinguió correctamente las atribuciones de los poderes, pues no sólo no estableció un equilibrio saludable entre ellos, sino que además otorgó un poder absoluto al legislativo en detrimento del ejecutivo y el judicial. Según Alamán, este defecto fue heredado por la Constitución Zacatecana, pues los legisladores poseían una monstruosa acumulación de poder que se evidenciaba en su estructura: "…se componen de una sola cámara, constan de corto número de individuos y no tienen en el ejercicio de su omnipotencia ni aún la limitación del tiempo pues sus sesiones duran permanentemente todo el año…"[165]

Los constituyentes otorgaron amplias facultades al legislativo porque proyectaron que los congresos ordinarios revisarían la antigua legislación para adaptarla a la nueva forma que se le había dado a la nación; sin embargo, para Lucas Alamán semejante tarea resultaba imposible pues los congresos ordinarios tenían suficiente con las tareas cotidianas que constitucionalmente debían cumplir. Además, precisaba que como la legislación era contraria a las instituciones, la dependencia de los poderes ejecutivo y judicial con respecto al legislativo resultaba ser muy amplia:

> …esta contradicción que a cada paso se encuentra en la administración política y judicial entre las leyes y la constitución obliga a frecuentes consultas al Congreso, aun acerca de aquellos puntos que son conforme a la misma Constitución del resorte peculiar del Ejecutivo. La demora en despachar estas consultas retarda infinitamente el despacho de los asuntos y a veces las resoluciones se resienten de la omnipotencia legislativa[166]

Por tanto, el Supremo Tribunal de Justicia debió trabajar a la par de la actividad legislativa del Congreso, en detrimento de su autonomía. En julio de 1827, el

[165] Alamán, *Examen imparcial*, 1834, pp. 201-202.
[166] *Ibid.*, p. 202.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Supremo Tribunal de Justicia tenía pendientes las siguientes consultas ante el Congreso:

> …la de 31 de agosto de 1825 sobre si los alcaldes pueden usar prisiones con los reos interin los lugares no estén provistos de cárceles en los términos que exige la Constitución. La de 19 de septiembre del mismo año, sobre quién haya de desempeñar el ministerio fiscal en caso de impedimento del señor magistrado de este nombre. La de 5 de octubre de ídem sobre si las sentencias condenatorias a seis meses de obras públicas y otras de semejante clase, sean apelables. La de 12 de octubre de ídem sobre la inteligencia del artículo 19 del Reglamento. La de 14 de diciembre de ídem, sobre ídem 76 del mismo reglamento. La de 16 de marzo de 1826 sobre los inconvenientes que resultan de que un ministro de la tercera sala practique las visitas de cárcel, si debe asistir a ellas el ciudadano presidente de ayuntamiento, y en este caso el asiento que deba ocupar y cómo deba entenderse el juez de aquellas con dicho ciudadano presidente. La de 17 de junio y 21 de agosto de ídem referentes a la anterior. Y la del 6 de noviembre de ídem, sobre inmunidad…[167]

Esta interacción entre ambos poderes ya se había establecido en la Constitución de Cádiz: el Supremo Tribunal de Justicia tenía la atribución de oír las dudas que los demás tribunales le enviaran respecto a la aplicación de alguna ley, pero no podía resolverlas, sino que debía enviarlas al rey en forma de consulta, para que éste promoviera la conveniente declaración en las Cortes. Es decir, las dudas de los tribunales con respecto a alguna ley las debían resolver las Cortes, aunque se dirigieran al Supremo Tribunal y éste las consultara con el rey. Los legisladores zacatecanos no registraron este procedimiento en los reglamentos interiores del congreso [ni en el reglamento de tribunales], pero el artículo 174 de la constitución estatal, señalaba que la tercera sala del Tribunal Superior de Justicia "…oirá las dudas que sobre la inteligencia de alguna ley ocurran a las dos primeras salas, o a los tribunales de primera instancia, pasándolas al congreso por medio del gobierno, con el informe correspondiente". Tal parece que no sólo la tercera sala envió consultas sino todas las instancias de administración de justicia.

Cabe señalar que las consultas al Congreso incluyeron sentencias en causas civiles y criminales, pues cuando el Tribunal de Justicia se encontraba con un caso

[167] Sesión no. 98 en Terán, *Primer libro de Actas de Sesiones del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, 1825-1829*, 2009, pp. 130-131.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

que no estaba previsto en alguna ley, debía consultar al Congreso para que interpretara la legislación existente o emitiera una resolución o decreto. El Tribunal se encargaba de generalizar las resoluciones del Congreso, para poder aplicarlas a casos posteriores.

La libertad de acción del poder judicial dependió de la relación que los magistrados tuvieron con los diputados. Por ejemplo, a principios de 1827, la tercera sala del tribunal, integrada por Manuel Garcés y Jacinto Robles, discutió sobre algunas dudas que la primera sala tenía con respecto al artículo séptimo del Reglamento de Tribunales[168]; sólo cuando ambos magistrados no pudieron ponerse de acuerdo y les faltaba el voto de un tercer magistrado que desempatara la discusión, el magistrado Garcés envió la consulta al poder legislativo. El 25 de abril de 1827, la comisión de justicia (integrada por Gómez Huerta y Ramírez) dictaminó que era genuina la inteligencia que Manuel Garcés le había dado a la ley, es decir, el magistrado había interpretado la ley, lo había hecho correctamente y tenía la anuencia del congreso.

Las colaboraciones entre el poder judicial y el legislativo no se limitaron a flexibilizar la prohibición de interpretar la ley, recordemos que los magistrados del tribunal superior ayudaron en la elaboración de los reglamentos de tribunales, el reglamento interior del supremo tribunal y el de aranceles[169]. Por otra parte, ex integrantes del congreso, como Domingo Velázquez y José María de la Campa, se incorporaron a una magistratura.

Sin embargo, la sesión ordinaria del 1º de diciembre de 1829 constituyó un parteaguas en la relación entre el poder legislativo y judicial, pues fue la primera vez que el Congreso Estatal se articuló en Gran Jurado, para definir si los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia habían infringido la ley. Los

[168] Cabe señalar que este reglamento se aplicaba de forma provisional. La primera sala consultó las siguientes cuestiones: ¿si en las causas criminales en que haya parte interesada que acuse sea indispensable requisito el medio de la conciliación, por lo que respecta al derecho de partes y toca a lo civil? ¿si siéndolo deba practicarse antes de entrar en el sumario o concluido éste ya para formalizar la acusación? ¿Si hallándose los reos en esta capital deban remitirse al alcalde en su domicilio conforme a la regla primera del propio citado artículo? ¿Si deban ser comprendidas las causas sobre responsabilidad de los jueces y demás funcionarios? AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, caja 7, exp. 29.

[169] Sesión no. 63 en Terán, *Primer libro de actas de sesiones del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas (1825-1829)*, 2009, p. 102.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

ciudadanos Cayetano Guerrero y José María Ledesma acusaban el primero a la Primera Sala y el segundo a los magistrados José María del Castillo y José María Villegas "…porque declararon haber lugar a la apelación interpuesta por los ciudadanos José María y Pedro García Rojas en el asunto que ellos siguen con Guerrero sobre la testamentaria del finado José Antonio Guzmán…"[170]

De acuerdo con la Constitución Estatal, promulgada en 1825, la sexta atribución del Congreso consistía en la capacidad de decretar si había o no lugar a la formación de causa contra diputados, gobernador, consejeros, secretario del despacho y magistrados del Supremo Tribunal de Justicia. De ahí que el reglamento interior del Congreso decretado el 14 de noviembre de 1829 insertara un capítulo sobre el procedimiento que debía seguirse cuando se presentara una queja o acusación contra algún funcionario, de acuerdo con el artículo 176 de la Constitución Estatal sobre infracciones de ley[171].

De acuerdo con el procedimiento, la queja o acusación debía hacerse por escrito, anexándose todo documento que pusiera en evidencia la veracidad de la acusación. Este documento debía leerse en dos sesiones diferentes, ya fueran públicas o secretas, de acuerdo con la naturaleza del asunto a tratar. Si se trataba de una acusación contra un diputado, entonces este no podía asistir, ni siquiera a las lecturas de la acusación. Como el acusado no podía pasar mucho tiempo arrestado, la comisión tenía la obligación de presentar su dictamen ocho horas antes de que se cumpliera el término del arresto.

Luego de las lecturas, el presidente debía elegir por sorteo a dos diputados que integrarían la comisión que valoraría la acusación. La comisión tenía la obligación de formar secretamente y a la brevedad un expediente instructivo para indagar la participación del acusado en los cargos que se le imputaban. "Si la acusación o queja fuere instruida a instancia de parte podrá ésta acercarse a la

[170] Sesión del 1º de diciembre de 1829 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, caja 2.
[171] Reglamento para el gobierno interior del Congreso, 1829 en AHEZ, Poder Legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 4, exp. 11. El artículo 153 constitucional señalaba que todo hombre tenía derecho a recusar a los jueces sospechosos, para pedir la responsabilidad ante la demora en la resolución de las causas o si no las sustanciaban con arreglo a las leyes. El artículo 193 se refería a las infracciones de la constitución: advertía que hacían responsable al que las cometía y que el Congreso debía disponer el modo de exigir la responsabilidad. Tal parece que la infracción a la ley estaba ligada a la responsabilidad de los empleados públicos.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

comisión para presentarle las pruebas que tuviere por necesarias con arreglo a derecho…"[172]

Posteriormente, la comisión debía reunirse con el acusado y presentarle el expediente instructivo, el acusado tenía derecho a responder a los cargos que se le imputaban, respuestas que debían anotarse y firmarse por la comisión y agregarse al expediente. La misma comisión debía establecer si se formaba o no causa contra el acusado y presentar su dictamen ante el Congreso, en sesión secreta o pública, según dispusiese la misma comisión. El acusado podía o no asistir a la lectura del dictamen de la comisión, pero debía estar ausente durante la discusión del Congreso al respecto. Si no podía asistir, debía enviar por escrito "…lo que tuviere por conveniente…" En este caso, el Congreso debía votar a través de cédulas. Si se concluía que se debía formar causa al acusado, entonces se remitiría el dictamen al Tribunal Superior de Justicia.

En este caso, los diputados Dena y Romo integraron la comisión y entregaron al pleno del Congreso, organizado en Gran Jurado, su dictamen en la sesión del 1º de diciembre; también se presentó el magistrado Castillo para presentar verbalmente su defensa, mientras que Villegas envió un escrito.

El dictamen comenzaba con la declaración de un propósito: "…hace llegado la hora de que el gran jurado de los Zacatecas manifieste a los pueblos que las leyes en los gobiernos populares representativos son dadas para que se respeten y que hay resorte en alguna autoridad para enfrenar los atentados o excesos que se cometan por todos y cualesquiera de los funcionarios señalados en el artículo 176 de la constitución palanca formidable defensora de la ley la más justa de cuantas se han inventado…"[173] En principio, la comisión precisaba que la base del gobierno era la ley, que estaba por encima incluso de las personas que representaban a los tres poderes de la unión.

Para mostrar que los magistrados infringieron la ley, los diputados Dena y Romo citaron algunas leyes de la Recopilación de Indias[174], que según ellos

[172] Sesión del 1º de diciembre de 1829 en AHEZ, Poder legislativo, Actas de las sesiones, caja 2.
[173] Sesión ordinaria del 1º de diciembre de 1829 en AHEZ, Poder legislativo, Actas de las sesiones, caja 2.
[174] Recopilación de Indias, I: XVIII: IV, V: XXV: III.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

regulaban los tiempos en que podía interponerse una apelación, después de haberse dictado sentencia. Para respaldar semejante conclusión citaron a los juristas Gregorio López y Hevia Bolaños, pues ambos explicaban el sentido que había querido dar el legislador a las leyes, anotadas en la Recopilación.

Los diputados sostenían que la Recopilación de Indias prohibía al rey ampliar los plazos para interponer apelaciones: "…el rey representaba el soberano; el juez es delegado de éste, en aquel no reside tal derecho, luego en este tampoco hacerlo…" Los diputados trasladaron el sentido de la ley de la Recopilación a la situación que los ocupaba, obviando algunos problemas, pues ya no había un rey que delegara su jurisdicción al juez, pues en un sistema de división de poderes el juez o magistrado tenía potestad propia.

En su defensa, el magistrado Castillo destacó que la obligación que tenían los funcionarios de respetar los procedimientos era necesaria para garantizar la aplicación de la ley; sin embargo, afirmó que la obligación de reclamar a los funcionarios su responsabilidad podía tergiversarse. Para este magistrado, los tribunales tenían la atribución de aplicar las leyes "…y el modo de ejercer esta atribución es acomodarlas a las circunstancias…" que, según él, habían sido omitidas en el caso que les ocupaba.

Castillo sostenía que ni los acusadores ni la comisión habían considerado la fecha de la notificación de la sentencia, entendida ésta no como una simple noticia, sino como el conocimiento a fondo de la sentencia, es decir, su pleno entendimiento, pues así lo dictaba la práctica, que él mismo había ejercido durante 14 años: "…para que llegue a su noticia es necesario que no solo se oiga, sino que se entienda como bien lo manifiesta la práctica que se observa en las sentencias obscuras de que se pide aclaración, en las que no corre el término hasta que se ha dado y del mismo modo no pueden correr en las que no se entienden hasta que se han entendido; si esto no está expreso en la ley, es necesario convengamos en que sólo la práctica puede seguirse que es a la que se ha estado la sala"[175] Para sustentar semejante afirmación, Castillo citó a Acevedo, célebre jurista glosador de las leyes recopiladas.

[175] Sesión del 1º de diciembre de 1829 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, caja 2.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Además, el magistrado señaló que las leyes citadas por la comisión no se aplicaban al asunto que se trataba, pues éste correspondía al derecho privado, mientras que esas leyes regulaban asuntos de derecho público. Precisó que la ley que citaba la comisión no existía, sino que se trataba de la ley 5ª, título 24, libro 3º de la Recopilación, que no hablaba de prorrogaciones para interponer una apelación, sino de solicitar mercedes al rey y de la posibilidad de otorgarlas sólo cuando éstas tuvieran una utilidad pública; en casos de derecho privado el soberano (antiguamente el rey y en ese momento el Congreso de Zacatecas) no podía otorgar mercedes.

Castillo concluyó sosteniendo que si los errores de opinión eran causales para exigir la responsabilidad ante el Congreso entonces todos los días se recibirían acusaciones y para ser jueces se exigiría ser infalibles "…facultad que a nadie le es dada y que ningún hombre por atrevido que sea podrá decir posee, sólo el supremo ser, sólo al autor del movimiento le es concedida tan alta atribución"[176] El texto del magistrado Villegas apoyó los argumentos de Castillo.

A continuación, se procedió a la discusión entre los diputados para definir si había elementos para iniciar una causa contra los magistrados; primeramente, los diputados aceptaron que su conocimiento sobre las leyes y la jurisprudencia era menor que el de los magistrados, sin embargo, el diputado Romo (integrante de la comisión) señaló que no era necesario ser abogado "…para discernir sobre un hecho acomodándolo a la ley…"

El problema consistía en definir si las leyes que había citado la comisión eran o no aplicables al caso que se analizaba y si el argumento que había dado el magistrado Castillo, sobre la práctica de esperar a que una notificación se entendiera claramente, tenía fuerza de ley o no. Al respecto, el diputado Velasco se empeñó en que la comisión exhibiera las citas de las leyes de la Recopilación de Indias en que se fundaba, para definir quién tenía razón, si la comisión o el magistrado Castillo. El diputado Romo se negó rotundamente a citarlas y en cambio señaló que la práctica a la que Castillo había apelado no estaba respaldada por ley alguna.

[176] Sesión del 1º de diciembre de 1829 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, caja 2.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

En respuesta, el diputado Carrera citó un decreto que podía adaptarse a la práctica que había invocado el diputado Castillo. El diputado Velasco respaldo a Carrera, pues creía que si hubiera una ley que obligara a un hombre a entender una sentencia a simple vista entonces esta ley "…estaría en contraposición a nuestras instituciones y sería al mismo tiempo despótica, bárbara e incumplible…"

El diputado Romo señaló que ofrecer un argumento de analogía, como había hecho del diputado Carrera con la ley que había citado, no era infalible pues podían faltar argumentos que lo apoyaran y además se contraponía a otra ley cuyos términos no se habían desmentido. Agregó que si las leyes se acomodaran a cada hombre entonces habría mucha confusión; la ley debía contener la expresión general "…son dadas para el todo o para todos y no para cada uno", buscar la derogación de las leyes que citaba la comisión provocaba confusión y una interminable confusión. Finalmente, el Gran Jurado votó que había lugar para la formación de causa.

Ni la Constitución de Cádiz[177] ni la Constitución de Zacatecas derogaron formalmente la antigua legislación, sino que dejaron abierta la posibilidad de que en la práctica (de aplicación de las leyes) se reconociera cuáles se incluían y cuáles quedaban excluidas del nuevo orden "…según fueran vistas como baluartes de libertad o agentes de opresión"[178] A partir del caso descrito podemos observar que el poder legislativo decidía cuáles leyes debían derogarse y cuáles aplicarse y en qué casos, incluso *a posteriori*, es decir, cuando los jueces ya habían determinado la aplicación de ciertas leyes antiguas que no se habían derogado.

Por otra parte, este juicio, inédito en las relaciones entre los poderes legislativo y judicial, tuvo tintes políticos, pues se efectuó contra José María Ruiz de Villegas, hermano de Juan Ruiz de Villegas, ambos integrantes del Supremo Tribunal de Justicia y abiertos opositores del proyecto de Francisco García Salinas. Al respecto, Marco Antonio Flores Zavala señala que precisamente Juan Ruíz de Villegas estuvo en contra de las facultades extraordinarias que Francisco García

[177] El artículo 153 solamente señalaba que las leyes se debían derogar con las mismas formalidades y por los mismos trámites que se establecían.
[178] Lorente y Garriga, *Cádiz 1812*, 2007, p. 37.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Salinas recibió del Congreso, en 1829 durante la crisis política por la elección presidencial.

El gobernador José María García Rojas también había tenido fricciones con el poder judicial, pero estas fueron menores y sirvieron para delimitar las atribuciones de ambos poderes. En enero de 1828, el gobernador dirigió al Congreso una representación, solicitándole una aclaración, pues de acuerdo con el artículo dieciocho constitucional, el gobierno tenía la facultad de hacer cumplir la ley, atribución que según el gobernador incluía ejecutar las sentencias; sin embargo, el Supremo Tribunal de Justicia le había señalado que le correspondía la ejecución de las sentencias "…y que sólo por vía de auxilio pasa al gobierno las de presidio o muerte…"[179] El Congreso falló a favor del poder ejecutivo y declarando que a éste le tocaba hacer cumplir y ejecutar las sentencias dictadas por el poder judicial.

Sin embargo, el gobernador consideró que la resolución del Congreso era vaga y general, envió otra representación solicitando que fuera más específico y así evitar "…un interminable número de dudas y de consultas, que resulta necesariamente en perjuicio de la administración de justicia…" [180] Para el gobernador resultaba necesario que el Congreso fuera más específico cuando hablaba de sentencias, porque el Supremo Tribunal podía interpretar su declaración y entender por sentencia a todo tipo de providencias dictadas por él, tales como embargos, liberación de reos, etcétera, situación que acarrearía al gobierno múltiples complicaciones para ejecutarlas, pues sólo podrían dedicarse a esa labor descuidando las demás tareas de gobierno. El gobernador solicitó que el Congreso aprobara la siguiente proposición: "Al gobierno corresponde hacer cumplir y ejecutar las sentencias de muerte, presidio y cualquiera que contenga pena corporal que el Supremo Tribunal de justicia dicte con arreglo a las leyes."[181] El Congreso respondió que el artículo dieciocho constitucional explicaba claramente que la atribución del gobierno era ejecutar leyes, ya fueran las dictadas por el poder legislativo como las sentencias del judicial, la proposición del gobernador estaba incluida en la atribución constitucional, de ahí que el Congreso la aprobara.

[179] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, caja 9, exp. 5.
[180] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, caja 9, exp. 5.
[181] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, caja 9, exp. 5.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Como todas las instituciones de la Primera República Federal -recordemos que el tribunal de justicia constituyó una adaptación de las reales audiencias– la figura del poder ejecutivo estatal tuvo que recuperarse de alguna del antiguo régimen. A primera vista, resulta posible comparar las atribuciones del rey y las del gobernador, como titulares del poder ejecutivo. De acuerdo con la Constitución de Cádiz, la persona del rey era sagrada e inviolable, de ahí que no se le exigiera responsabilidad alguna. El rey tenía la potestad para hacer ejecutar las leyes "…y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes"[182] Sin embargo, el artículo 172 enumeraba las restricciones a la autoridad del rey: no podía impedir la celebración de las Cortes, no podía traspasar la autoridad real, tampoco podía imponer contribuciones ni otorgar privilegios, tampoco podía impartir justicia ni privar de su libertad a ningún individuo[183].

El monarca debía gobernar con siete secretarios del despacho[184], todas las órdenes del rey debían ir firmadas por el secretario del despacho correspondiente. Según el artículo 226, los secretarios del despacho tenían responsabilidad ante las Cortes de las órdenes que autorizaran contra la Constitución o las leyes, "…sin que les sirva de excusa haberlo mandado el rey". Las cortes aprobarían el reglamento que debía señalar los asuntos que tratarían cada uno de los secretarios. También debía haber un Consejo de Estado, compuesto por cuarenta ciudadanos en el ejercicio de sus funciones. En el Consejo debía haber máximo cuatro eclesiásticos y doce provenientes de las provincias de ultramar, el rey podía nombrar su Consejo, pero a partir de las propuestas que las Cortes le presentarían. El Consejo de Estado debía dictaminar los asuntos graves gubernativos, dar su opinión sobre la sanción de las leyes, declarar la guerra y hacer tratados. El rey podía elaborar el reglamento para el Consejo de Estado, pero debía ser aprobado por las Cortes. Además,

[182] *Constitución política de la Monarquía Española*, documento en línea citado.
[183] "Sólo en el caso de que el bien y la seguridad del Estado exijan el arresto de alguna persona, podrá el rey expedir órdenes al efecto; pero con la condición, de que dentro de cuarenta y ocho horas deberá hacerla entregar a disposición del tribunal o juez competente" *Constitución política de la Monarquía Española*, documento en línea citado.
[184] Secretario del despacho de Estado, del despacho de la gobernación del reino para la península e islas adyacentes, del despacho de la gobernación del reino de ultramar, del despacho de gracia y justicia, del despacho de Hacienda, del despacho de Guerra y del despacho de Marina.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

gozaba de la atribución para sancionar las leyes y promulgarlas y hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que creyera necesarias para el bien de la Nación. Además, podía expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que creyera necesarios para la ejecución de las leyes y tenía la facultad de indultar, con arreglo a las leyes.

La constitución zacatecana no consideraba que el gobernador fuera inviolable, por el contrario, su artículo 107 disponía que cualquier persona podía acusarlo ante el Congreso. A diferencia del rey hispánico, el gobernador de Zacatecas sólo contaba con un secretario del despacho de la gobernación, que elegía de una terna que el Congreso le debía presentar. Al igual que en el caso del rey hispánico, todas las órdenes y decretos del gobernador debían firmarse por el secretario para que tuvieran efecto; además, el gobernador también podía elaborar el reglamento que regularía las actividades del secretario.

El gobernador también contaba con un Consejo de Gobierno, pero éste no se componía de ciudadanos sino de funcionarios: el teniente gobernador, el magistrado de la 3ª Sala del Tribunal Superior de Justicia y el Ministro de Hacienda. Igual que el Consejo que tenía el rey, el Consejo de Gobierno debía ofrecer su posicionamiento sobre asuntos gubernativos y dar obligatoriamente su opinión sobre los proyectos de ley que se dirigían al gobernador.

El gobernador tenía la facultad de indultar; debía hacer cumplir y ejecutar las leyes, decretos, órdenes y resoluciones emanadas del Congreso; publicar los decretos del Congreso y formar instrucciones y reglamentos. Aunque podía hacer observaciones a los proyectos de ley, el gobernador no gozaba de la facultad de sancionar las leyes, es decir, no podía negar su publicación, atribución que la Constitución de Cádiz sí otorgaba al rey, según su artículo 147: “Si el rey negare la sanción, no se volverá a tratar del mismo asunto en las Cortes de aquel año…”

En octubre de 1825, el gobierno dirigió al congreso una consulta respecto a si tenía o no la facultad para hacer observaciones u objeciones a las órdenes y resoluciones del congreso sobre asuntos que no tenían el carácter de ley. El dictamen respectivo de la comisión de constitución (integrada por Arrieta y San Román) fue que las órdenes y resoluciones tendrían mayor legitimidad si se permitía

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

al gobierno hacerles observaciones; ya que estas disposiciones serían producto de mayor detenimiento "…y procediendo entonces con más circunspección, tendrían más firmeza, procedería con más energía, destruiría el choque de las autoridades…"[185] Sin embargo, la comisión tenía dudas respecto a cómo otorgar esta nueva facultad al poder ejecutivo ¿acaso debía plasmarse en un nuevo artículo constitucional que se agregara a los ya existentes?

Finalmente, decidió consultar al Congreso en pleno, mediante las siguientes proposiciones: 1º ¿Se debía agregar un articulo a la constitución para incluir la facultad que consultaba el gobierno? 2º Si esa atribución es adicional, ¿se considera como aclaración de los que enviaban la representación? 3º ¿Se trataba de una ley reglamentaria cuyo proyecto debía pasar por los trámites que asignaba la constitución? 4º ¿Podría otorgarse esta atribución al gobierno en calidad de orden provisional como indicaba el artículo 87 constitucional?

Semejante situación pone en evidencia que el ejercicio legislativo no solamente consistía en la elaboración de leyes a través de la discusión de proyectos, sino mediante otras disposiciones legales, además de los reglamentos: las órdenes y resoluciones. Como analizaremos en el capítulo tres las órdenes y resoluciones no eran consideradas leyes porque resolvían asuntos particulares, por eso no se elaboraban mediante el proceso marcado por la constitución para los proyectos de ley.

Por otra parte, esta circunstancia demuestra que en el ejercicio cotidiano de gobierno las atribuciones del poder ejecutivo no estaban claramente delimitadas y que incluso el congreso albergó dudas respecto a la restricción y ampliación de sus facultades. Por eso, el decreto de ocho de octubre de 1827 amplió las facultades del poder ejecutivo; le permitía al gobernador imponer multas desde diez hasta quinientos pesos o suspender y arrestar de ocho días hasta dos meses a todos los funcionarios públicos de cualquier clase. Esta atribución incluía a los ayuntamientos[186].

---

[185] Dictamen relativo a que el gobierno no puede hacer observaciones a las resoluciones y decretos en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, caja 3, exp. 14.

[186] "Que si llegare el caso de que se suspenda a todo un ayuntamiento o la mayor parte de él, deberán ocupar su lugar los de las respectivas clases de los años anteriores hasta que los suspendidos sean

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Sin embargo, el entonces gobernador del estado, José María García Rojas, las rechazó, pues consideró que aceptarlas implicaba asumir que antes de este decreto el gobernador había actuado arbitrariamente, pues no existía legislación al respecto. Por tanto, solicitó al Congreso que reiterara sus atribuciones contenidas en el Reglamento Provisional (que no se había derogado) y que incluyera el aumento de las atribuciones del gobernador cuando se pudiera reformar la Constitución.

García Rojas consideraba que las atribuciones que tenía el gobernador eran suficientes para hacerse respetar y obedecer. Según él, las atribuciones del gobernador no provenían de la figura del monarca, sino de los jefes políticos superiores y de las diputaciones provinciales, pues el Reglamento Provisional que el Congreso Constituyente Zacatecano decretó el 29 de marzo de 1824 así lo indicaba y "Ni la constitución del estado, ni el reglamento económico-político ni otro decreto alguno posterior han concedido al gobierno otras facultades ni le han restringido aquellas…" Por eso la ampliación de sus facultades resultaba ilegítima y se concebiría como despótica.

Lucas Alamán sostenía que tanto la Constitución general de la República como la del estado de Zacatecas sometían el ejercicio del Poder Ejecutivo a la autoridad del Legislativo, pues prácticamente estaba obligado a poner en consideración ante el Congreso todas sus acciones de gobierno, por ejemplo, en su atribución XIII constitucional, se otorgaba al gobernador la facultad de mandar como jefe de estado a toda la milicia cívica, pero no podía usar de ella sin el consentimiento del Congreso, salvo en contadas excepciones. Alamán afirmaba, además, que la ley había dejado al gobierno enteramente aislado, pues aunque contaba con un Consejo de Gobierno, éste no podía cumplir las funciones de un cuerpo consultivo, pues "…el acto de consultar a una persona o corporación supone necesariamente de parte del que consulta confianza en las luces y sinceridad del consultado, y para que haya ésta es menester que el que consulta haya tenido por

declarados inhábiles o repuestos en sus oficios…" AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Gobierno, caja 6, exp. 49.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

lo menos alguna parte en la elección del consultor…"[187] Por tanto, mas que contribuir al desarrollo de las actividades de gobierno, el secretario del despacho y el Consejo de Gobierno constituían frenos en la toma de decisiones del gobernador.

1.6 Conclusión

De acuerdo con los legisladores zacatecanos, Dios era el legislador supremo y la nueva legislación debía adaptarse al orden establecido por él; por eso la base legal del estado de Zacatecas, entre 1823 y 1832, no solo fue la constitución nacional y estatal sino también las leyes fundamentales recuperadas del antiguo régimen, que otorgaron legitimidad a las nuevas instituciones, a la nueva legislación y al nuevo orden social, político y económico.

El congreso no tuvo el monopolio de la potestad legislativa, porque la base de esa potestad recaía en la representación de los ayuntamientos, es decir, en su derecho (o privilegio) a autogobernarse. Aunque se consideró que el congreso estatal representaba la soberanía del pueblo, las leyes fundamentales disponían que los diputados eran procuradores de los intereses de los ayuntamientos reunidos para conformar varios partidos y un estado.

Las leyes fundamentales también dispusieron la profesión de la fe católica y la división de poderes; esta última significó más una aspiración que una realidad, pues los legisladores eran conscientes de que en la práctica no se había alcanzado todavía una delimitación clara en las atribuciones de los tres poderes. Por eso, tanto el poder judicial como el ejecutivo tuvieron ciertas atribuciones legislativas, como la elaboración de reglamentos.

[187] Alamán, *Examen imparcial*, 1834, p. 206. Luis Medina Peña señala que el equilibrio entre los poderes entendido en el siglo XIX como conflicto fue la causa de la inestabilidad política de entonces, *Vide* Medina Peña, *Invención del sistema*, 2007.

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

2. Los Diputados y la Elaboración de la Ley

Para entender el concepto de ley resulta imperativo estudiar a los sujetos que la elaboraron, cuáles fueron sus preocupaciones y sus concepciones sobre la legislación. En la práctica de las legislaturas estatales en Zacatecas, es posible identificar dos concepciones generales sobre la ley, una que sirvió de base para la elaboración de la constitución estatal y el trabajo de las dos primeras legislaturas que procedieron al Congreso Constituyente. La otra que buscó una redefinición de las pautas que el constituyente había marcado con respecto a la elaboración de las leyes e impulsó el proyecto político, económico y social de Francisco García Salinas.

Este capítulo está dividido en tres partes; en la primera analizo las elecciones de las dos primeras legislaturas para evidenciar que existieron ciertos grupos políticos en el seno del Congreso, facciones que pudieron advertirse con más claridad en la discusión sobre el proyecto de ley de creación de un banco, que presentó el entonces gobernador Francisco García Salinas, y que se redefinieron para la cuarta legislatura, cuando se excluyó a los curas de las elecciones para diputados. En la segunda y tercera parte analizo los dos conceptos de ley que convivieron y se enfrentaron en el seno del Congreso Zacatecano, sin negar que tuvieron coincidencias.

2.1. Los diputados como procuradores

La constitución estatal de 1825 señalaba que el cuerpo legislativo del Estado se componía por los diputados; su número debía ser equivalente al número de partidos, es decir, once. La potestad para legislar recaía en los ayuntamientos y los diputados se perfilaban como meros apoderados de éstos, pues la Constitución Estatal estipulaba que cada diputado debía representar a su partido.

Así que cada partido debía entregar a su diputado un poder para que promovieran el bien y la felicidad del estado "…con arreglo a su Constitución política y a las instrucciones y encargos que les hagan los ayuntamientos del distrito del partido, de cuyo resultado les darán aviso los mismos diputados…"[188] El artículo

[188] *Constitución política del estado libre de Zacatecas*, documento en línea citado.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

setenta puntualizaba que las instrucciones debían extenderlas todos los ayuntamientos que integraban cada Partido, debían remitirlas a la cabecera y el ayuntamiento las entregaría todas juntas a los diputados. José Carlos Chiaramonte explica que esta práctica constituye "…un remanente del tipo de representación de la España del Antiguo Régimen y no, como podría interpretarse, una forma del voto calificado, rasgo de muchos procesos representativos liberales del siglo XIX"[189].

En efecto, la práctica de los Ayuntamientos de otorgar poder a sus representantes y darles instrucciones respecto a la postura que debían adoptar, no se remonta a la elección de diputados a la Junta Suprema Central y las Cortes de Cádiz, sino que es todavía más antigua. Por ejemplo, en 1642 el cabildo de la ciudad de Zacatecas otorgó poder a Andrés Venegas de Torres "…para que siga las causas que se les ofrecieren ante su alteza…" la Real Audiencia de Guadalajara. Además, el cabildo le entregó una Instrucción que consistía en presentar ante la Audiencia "…las cédulas que el rey nuestro señor fue servido despachar a favor de esta dicha ciudad y sus vecinos, y pida su obedecimiento y cumplimiento y que sea servida de hacer el informe sobre la prorrogación de la media sisa del vino que ha pedido se le conceda para propios…"

Por tanto, la entrega de un poder y de instrucciones constituye una forma de representación de Antiguo Régimen, pues los ayuntamientos marcaban pautas a sus diputados (o representantes) para que defendieran sus fueros y privilegios ante corporaciones superiores; sin embargo, esta forma de representación impedía la negociación de acuerdos cuando se trataba de un Congreso estatal o federal[190].

En ocasiones, ciertas corporaciones consideraron que su diputado no representaba los intereses de todos, ayuntamientos y pueblos del partido; por eso en 1826 el ayuntamiento de Nochistlán envió un procurador a la ciudad de Zacatecas, Desiderio Delgadillo, para que defendiera sus intereses respecto a un decreto que prohibía las corridas de toros. En enero de 1830, el ayuntamiento de Aguascalientes también envió una comisión, integrada por el alcalde Cayetano Guerrero y el abogado Lucas Mazón, para que defendieran los intereses del

[189] Chiaramonte, "Ciudadanía, soberanía", 1999, p. 110.
[190] *Ibid.*, p. 109.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

ayuntamiento, buscando la derogación del decreto provisional de 11 de diciembre de 1829, sobre creación de un banco.[191]

Los indios del pueblo de Huanusco se vieron precisados a enviar una representación al gobierno para que se atendieran sus observaciones y se respetaran sus derechos comunales ante la aprobación provisional del proyecto de ley de creación del banco, pues consideraban que ni el ayuntamiento ni su diputado representaban sus intereses. Por tanto, aunque los diputados representaban a los ayuntamientos reunidos en un partido, no monopolizaban esa representación.

El capítulo uno del título tercero de la constitución regulaba al poder legislativo; según este capítulo, los requisitos para ser diputado propietario o suplente eran: tener una edad mínima de 25 años, ser ciudadano en ejercicio de sus derechos y ser natural o vecino del partido que los nombraba, "…en el que deberán gozar el concepto de probidad e instrucción" [192].

De acuerdo con el artículo 22 constitucional, no podían ser diputados los empleados civiles o militares de la federación; los funcionarios civiles del Estado que tuvieran nombramiento del gobierno; los gobernadores y vicarios eclesiásticos y los eclesiásticos regulares. El Primer Congreso Constitucional decretó el 16 de junio de 1825 una aclaración a este artículo en su cláusula tercera; precisó que, aunque los vicarios eclesiásticos no podían ser diputados, entre éstos no se debía incluir a los curas. Sin embargo, en agosto de 1830 el Tercer Congreso Constitucional cuestionó la legalidad de este decreto aclaratorio y emitió uno nuevo que prohibía a los curas ser elegidos diputados al Congreso. Así que a partir de la cuarta legislatura ya no hubo curas en el seno del congreso.

Cuando en el partido no había ciudadanos elegibles, podía elegirse a alguien de cualquiera de los otros partidos del Estado "…y si por esta u otra causa algún partido quedase sin representación, la junta electoral respectiva se reunirá y hará nueva elección…"[193] Si un ciudadano era nombrado diputado propietario por el partido de su naturaleza y por el de su residencia, se preferiría el nombramiento por

[191] AHEZ, Poder legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 12, exp. 8.
[192] La residencia debía ser de dos años antes de la elección, cuando se trataba de extranjeros debía ser diez años.
[193] Artículo 21 de la *Constitución política del estado libre de Zacatecas*, documento en línea citado.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

el partido de su naturaleza. En el otro partido se nombraría propietario al suplente. De acuerdo con la Constitución de 1825, los diputados debían elegirse de forma indirecta, por medio de juntas primarias o municipales y secundarias o de partido.

En 1832, la cuarta legislatura del estado propuso que el congreso no se renovara completo cada dos años, sino que permanecieran algunos individuos de la legislatura anterior "…para ilustrar a los nuevos diputados sobre el estado de los negocios públicos y para combatir el espíritu de innovación y de reforma a que el hombre es tan propenso de otro modo…"[194] Sugirió que para formar el quinto congreso, solamente se renovaran seis diputados, que correspondían a los seis partidos primeramente designados en el artículo cuarto de la Constitución, "*Sobre el territorio del estado*"; los cinco diputados restantes se renovarían hasta 1836; así cada diputado permanecería en su cargo cuatro años, aunque no al mismo tiempo. Estas propuestas se desecharon finalmente, pero sí se modificaron los requisitos para ser diputado.

Los diputados solicitaron que en el artículo veinte constitucional se eliminara la parte en que se exigía que el candidato a diputado tuviera probidad e instrucción, pues consideraron que la calificación de estas características resultaba arbitraria.

Propusieron que se redujera a 25 años, la edad mínima para ser elegido diputado y que para ser diputado no fuera condición necesaria ser natural o vecino del partido que se representaría, sino que bastara con ser natural o vecino del estado[195]. Mercedes de Vega señala que esta última propuesta buscó generar un sentido de pertenencia estatal, es decir, que el diputado no se considerara representante solo del partido que lo nombraba, sino de todo el estado[196] Finalmente, la reforma constitucional de 1832 eliminó la noción de que los diputados eran procuradores de los ayuntamientos.

---

[194] Sesión extraordinaria del 30 de diciembre de 1831 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, caja 3.

[195] En consecuencia, se propuso suprimir en el artículo 21 la siguiente frase: "En el caso que en el partido no haya sujetos que nombrarse podrán elegirse de cualquiera otro de los partidos del estado". También se modificaría el artículo 23 por considerarlo conectado al 20 y 21. *Vide* Sesión extraordinaria del 30 de diciembre de 1831, en AHEZ, Poder legislativo, Actas de las sesiones, caja 3.

[196] Vega Armijo, *Los dilemas de la organización*, 2005, pp. 287-288.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

2.2. Confrontaciones sin afanes facciosos

El Congreso Constituyente tuvo problemas para validar la elección del Primer Congreso Constitucional, pues anuló la elección de los diputados por Zacatecas y Sombrerete[197], anuló también la elección de diputado suplente por Villanueva porque no se había realizado conforme al artículo veinte; además, Jerez debía repetir su elección porque su diputado electo, Juan Bautista de la Torre, había sido elegido teniente de gobernador, así que hasta el 30 de mayo se eligió a su suplente, el presbítero Agustín de Mier[198]. Por otra parte, la instalación del nuevo congreso se había programado para el 19 de mayo de 1825 y para el 17 de mayo, Juchipila y Pinos todavía no habían enviado sus actas de elecciones para su respectiva calificación y aprobación.

Finalmente, el Congreso Constituyente resolvió cerrar sus sesiones e instalar el nuevo congreso el día 26 de mayo de 1825, pues el acta de elecciones de Juchipila ya había llegado y se había aprobado; para ese día habría seis diputados electos por Aguascalientes, Fresnillo, Nieves, Tlaltenango, Mazapil y Juchipila; sin embargo, "…como el ciudadano que fue nombrado diputado suplente por el partido de Aguascalientes, lo ha sido en propiedad por el de Juchipila y este nombramiento prefiere a aquel…"[199] debía convocarse a nuevas elecciones de diputado suplente en Aguascalientes.

Pues bien, la actividad del Primer Congreso Constitucional comenzó con un máximo de seis diputados, los demás se irían incorporando. Finalmente esta legislatura se integró por José María de la Campa, Pedro Juárez, José María Calvillo, Francisco de Arrieta, Pedro Rivera, Juan María Gordoa, Ignacio Gutiérrez de Velasco, Cayetano Martínez de Murguía, José Teodoro Galván, Juan José de Mata Jiménez de Sandi y Mauricio Urízar. Sin embargo, el 7 de agosto de 1826, el Congreso aceptó la renuncia de Jiménez de Sandi, diputado por Juchipila, y llamó a su suplente José Esparza Narváez. El 26 de octubre de 1826 el diputado por Pinos, José Teodoro Galván, tuvo que abandonar su puesto porque había sido

[197] Porque no cumplían con lo dispuesto en los artículos 20 y 21 constitucionales.
[198] AHEZ, Poder Legislativo, Leyes y Decretos, Caja 2, Exp. 13.
[199] AHEZ, Poder Legislativo, Leyes y Decretos, Caja 2, Exps. 15 y 16.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

elegido Senador de la República, así que Marcos de Esparza lo sustituyó a partir de noviembre de 1826. Este Congreso cerró sus sesiones en diciembre de 1826, para apegarse al calendario establecido por la Constitución.

El segundo congreso constitucional también tuvo problemas para instalarse, las elecciones para diputados y sus suplentes comenzaron más o menos en septiembre de 1826 pero en mayo de 1827, ya con el congreso instalado, todavía se estaban realizando elecciones para diputados suplentes. Varias elecciones tuvieron que repetirse: el 10 de septiembre de 1826 Juchipila realizó su elección para diputado, eligió a Narciso Bustamante como diputado titular y al presbítero José Antonio Méndez como su suplente; sin embargo, Bustamante, quien era cura de la parroquia de Juchipila, renunció a su puesto, de ahí que el Congreso ordenara que se nombrara a Méndez diputado titular y se procediera a la elección de diputado suplente. En diciembre de ese mismo año se eligió a José María Guzmán, pero el Congreso la anuló porque se trataba de un militar. Finalmente, se eligió a Marcos de Esparza, quien en febrero de 1827 tuvo que renunciar a su cargo porque entraba en la categoría de funcionario público, ya que se desempeñaba como oficial mayor de la Secretaría de Gobierno.

Jerez también tuvo que repetir su elección porque en septiembre de 1826 había elegido diputado titular a Antonio González Carrillo, capitán graduado de teniente coronel que, aunque retirado seguía percibiendo sueldo de la federación. También se anuló la elección del diputado suplente, pues José Bejarano no era ni natural ni vecino de Jerez. Finalmente, en octubre de ese mismo año se eligió a Antonio García como diputado titular y a José María de la Campa como su suplente.

La elección de Mazapil también tuvo sus complicaciones, primero el Congreso estuvo renuente a aceptar al diputado titular José Luis del Hoyo porque era oficial segundo de la fábrica de tabacos y no sabía si considerarlo o no funcionario público, finalmente resolvió que no lo era y validó la elección. Después, el Congreso invalidó la elección del diputado suplente, José María de la Campa, porque había sido elegido por Jerez. El 7 de enero de 1827, Mazapil eligió a Gregorio Llamas, pero el congreso invalidó su elección porque apenas contaba con 23 años. El 19 de marzo se eligió a José Domingo Calderón, pero el Congreso la

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

invalidó también porque se trataba de un extranjero; la constitución no excluía directamente a los extranjeros de la elección, pero en su artículo veinte indicaba que debían ser naturales o vecinos del partido que los nombraba y en el artículo 21 especificaba que la vecindad debía ser de dos años antes de la elección "…y si fueren extranjeros deberán ser diez años de vecindad…" Finalmente, la elección cayó en Esteban Ruíz.

Aunque la elección del partido de Zacatecas se había aprobado desde el 18 de octubre de 1826, se tuvo que volver a realizar la elección para diputado suplente, pues Manuel José de Aranda fue elegido diputado para el Congreso General; de ahí que Zacatecas haya elegido a Marcelino Gamboa para sustituirlo. Finalmente, se nombró a Pedro Ramírez como diputado propietario y a Gamboa su suplente. En Tlaltenango se postergó la elección porque no sabían si se podía o no reelegir diputados. El Congreso les resolvió que sí. Nieves, Fresnillo tuvieron que rehacer el acta de elección.

La elección del diputado por Pinos albergó el mayor problema. En la sesión del día 29 de diciembre de 1826 el diputado Urizar pidió que nuevamente se calificara la elección del diputado electo por el Partido de Pinos, José Miguel Díaz de León, que ya se había reprobado en las sesiones secretas del 8 y 13 de noviembre de ese año; aunque la proposición se aceptó, los diputados volvieron a rechazar la elección de José Miguel Díaz de León como diputado electo, por falta de probidad. Díaz de León había integrado el Congreso Constituyente y se había involucrado en un problema legal por practicar juegos de azar.

Luego de la votación los ánimos se caldearon y los diputados Marcos de Esparza, José Francisco Arrieta, Cayetano Martínez de Murguía y Pedro de Rivera abandonaron la sesión, los diputados que quedaron aprovecharon su ausencia para aprobar la calificación de Díaz de León por solamente seis votos.

En sesión secreta del 1º de enero de 1827 el diputado Murguía envió al recién instalado Congreso una representación contra el diputado Díaz de León, argumentando que no se había resuelto el problema de la legitimidad de su elección, pues los diputados que la habían aprobado

> …se han declarado en mismo competente para tener sesión y han también habilitado un secretario por faltar el que lo es en propiedad

> constitucionalmente y estos actos nulos en sí mismos, hacen viciosa y nula por consiguiente la resolución dada por vuestra merced declarando en aptitud al presbítero licenciando Miguel Díaz de León[200]

El Congreso resolvió que una comisión especial, integrada por los diputados Gómez Huerta, Méndez y Cebrián, analizara el asunto y presentara su dictamen el 3 de enero en sesión secreta. La comisión concluyó, con exclusión de Gómez Huerta, que el Congreso anterior no había aprobado ni reprobado constitucionalmente a Díaz de León, pues no siguió los procedimientos establecidos en la Constitución para calificar su elección: por un lado la calificación que se otorgó en las sesiones secretas del 8 y 13 de noviembre era inconstitucional porque legalmente debía realizarse a partir del día 15 de diciembre, cuando los diputados electos presentaran sus poderes a la secretaría del Congreso; por otro lado, la calificación de la sesión del 29 de diciembre también era inconstitucional porque se realizó solamente con seis diputados.

De acuerdo con la comisión, el Congreso en funciones tampoco tenía la facultad para aprobarlo ni reprobarlo, de ahí que considerara que si se removía a Díaz de León de su cargo, entonces el Congreso pondría en entredicho "…la opinión de sabio, prudente e imparcial que desde su feliz instalación se ha hecho muy justamente acreedor…" pues el mencionado diputado había tomado posesión de su cargo el día de la instalación del Congreso.

En efecto, la situación de Díaz de León había caído en un vacío legal, pues el Congreso saliente era el único facultado para calificar su elección y no lo había hecho de acuerdo con el procedimiento marcado por la ley. El nuevo Congreso solamente tenía facultades para calificar elecciones futuras, no pasadas, de ahí que cualquier decisión que se tomara resultaría inconstitucional. Finalmente, el Congreso decidió reprobar a la persona del licenciado Miguel Díaz de León como representante por el Partido de Pinos y convocó a la junta electoral para nombrar nuevo diputado propietario.[201]

---

[200] Dictamen de la elección ilegal del diputado por el partido de Pinos en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 7, exp. 2.
[201] Dictamen de la elección ilegal del diputado por el partido de Pinos en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 7, exp. 2.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Por otra parte, Marcos de Esparza, Pedro de Rivera, José Francisco Arrieta y Cayetano Martínez de Murguía también se habían dirigido al Superior Gobierno del Estado para solicitarle que evitara la toma de posesión de Díaz de León el 1º de enero de 1827, pero éste no pudo hallar en sus atribuciones alguna que le permitiera detener a Díaz de León, de ahí que el gobernador José María García Rojas haya respondido a los ex diputados que "…nada puede disponer el gobierno para contener sus efectos como solicitan en su citado oficio."

Ante semejante situación resulta necesario preguntarse si acaso la legislación al respecto era ambigua o estaba incompleta. El artículo 69 constitucional es muy claro al respecto, como el congreso debía renovarse cada dos años el día 1º de enero, sus nuevos integrantes debían llegar a la ciudad de Zacatecas el día 15 de diciembre y presentarse ante los secretarios con sus respectivos poderes "…para que se examine por el propio congreso su legitimidad y la calidad de los diputados…"; para el 31 de diciembre las elecciones debían haberse validado por el Congreso. Sin embargo, en la forma de proceder a la aprobación o reprobación del diputado electo hay algunas lagunas, la Constitución no dispone al respecto y el reglamento interior del Congreso vigente entonces (1823) resulta confuso, pues no precisa si se necesita un número determinado de diputados para calificar las elecciones o realizar la sesión, solamente lo exige para aprobar leyes; con respecto a las votaciones, señala que sobre asuntos que no pida la constitución, se requieren las dos terceras partes para su aprobación, como es el caso de las calificaciones de los diputados, entonces se aprobará por la mayoría absoluta de votos (es decir, la mitad más uno).

Por tanto, si la ley no especificaba que debía haber un número determinado de diputados para calificar la elección de diputados, entonces la aprobación de Díaz de León llevada a cabo el 29 de diciembre era legal, pues, aunque solamente había seis diputados, todos votaron por su aprobación. Resulta interesante que los diputados no hayan llegado a una conclusión semejante, pues nos obliga a pensar que existían partes de este procedimiento que no estaban reguladas por leyes escritas, pero sí por disposiciones consuetudinarias; resulta evidente que los

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

diputados no seguían al pie de la letra las leyes que ellos mismos habían elaborado, sino que actuaban de acuerdo con el parecer o interpretación de la mayoría.

Finalmente, los diputados para el segundo Congreso Constitucional fueron: Pedro Ramírez, Antonio García, Cayetano Martínez de Murguía, José Guadalupe Gómez Huerta, Ramón Cebrián, Ramón Velasco, José Luis del Hoyo, Carlos Antonio Camino, Carlos Barrón, Pedro José López de Nava y José Antonio Méndez. Sin embargo, el 6 de septiembre de 1827 se tuvo que aceptar la renuncia de Pedro José López de Nava diputado por Aguascalientes y los sustituyó José María de Ávila, quien era jefe político de Aguascalientes.

Mercedes de Vega describe al Primer Congreso como inactivo "…ninguno de sus diputados descollaría en la vida pública"[202], en cambio califica a la Segunda Legislatura como dinámica, gracias a los conocimientos y experiencia de algunos diputados, "…así como por la actividad que desplegaba en su conjunto"[203] Sin embargo, tanto la actividad legislativa como los procesos electorales nos indican que hubo cierta continuidad entre ambas legislaturas, continuidad que fue disputada por ciertos grupos políticos. El conflicto por la elección y calificación de José Miguel Díaz de León, pone en evidencia la existencia de facciones políticas y los intentos de ciertos grupos por continuar en el poder legislativo, desplazando a otros que buscaban lo mismo; resulta sugestivo que después de descalificar su elección como diputado al Segundo Congreso, Díaz de León haya desaparecido de la esfera pública, pues antes había participado en el Poder Judicial como asesor letrado interino y en el Congreso Constituyente como diputado titular.

Además, los diputados que apoyaron la elección de Díaz de León –Juan María Gordoa, José Esparza Narváez, Pedro Juárez, Mauricio Urízar e Ignacio Gutiérrez de Velasco– prácticamente desaparecieron de la escena política; excepto José María de la Campa quien ingresó al Poder Judicial como magistrado del tribunal de justicia, hacia 1833, pero ya no fue reelegido para integrar el Congreso.

En cambio, los cuatro diputados que rechazaron la elección de Díaz de León continuaron participando en la escena pública, incluso algunos fueron reelegidos

[202] Vega Armijo, *Los dilemas de la organización*, 2005, p. 245.
[203] *Ibid.,* p. 248.

diputados: Cayetano Martínez de Murguía fue reelecto diputado por el segundo congreso, Pedro de Rivera fue nuevamente elegido diputado por el quinto congreso estatal, José Francisco de Arrieta se incorporó como contador general de hacienda y en 1832 fue nombrado su director.

Por otra parte, resulta notorio que, en marzo de 1827, el Congreso Constitucional haya cuestionado la legitimidad de la elección de Marcos de Esparza, como diputado suplente por el Partido de Pinos, a pesar de que en 1826 se había calificado y aprobado su elección. Marcos de Esparza tuvo que ver frenada su carrera como diputado y conformarse con asegurar y consolidar su puesto al frente de la Secretaría de Gobierno. Semejante cambio de postura podría constituir otra evidencia de que al interior del poder legislativo había facciones que pugnaban por aumentar sus ámbitos de acción.

Pues bien, el Congreso determinó que Esparza debía renunciar a su empleo como secretario del gobierno porque la Constitución le prohibía ser al mismo tiempo diputado suplente. Recordemos que el artículo 22 constitucional señalaba que no podían ser diputados los empleados civiles o militares de la federación, los funcionarios civiles del estado que tuvieran nombramiento del gobierno, los gobernadores y vicarios eclesiásticos y los eclesiásticos regulares. Marcos de Esparza argumentó que no estaba incluido en ninguno de los casos que señalaba este artículo, porque

> …ni pertenezco a los órdenes de empleados de la federación ni a los de ambos cleros y en fin no soy funcionario civil del estado, pues está bien clara la distinción media entre estos y los empleados. La misma constitución nos dice en la parte quinta, artículo dieciocho[204], quiénes son los funcionarios, los que cuidan y administran los intereses económicos políticos ¿es así que los oficiales de las secretarías no tienen que cuidar ni administrar sino solo despachar los acuerdos del gobierno o jefes de que dependen? Luego no son ellos sino los empleados de hacienda y con responsabilidad los funcionarios que define la ley…[205]

[204] "Art. 18. El estado ejerce sus derechos en la forma adoptada de gobierno: […] Quinto. Por medio de los funcionarios que cuidan y administran sus intereses en lo político-económico" *Constitución política del estado libre de Zacatecas*, documento en línea citado.
[205] Renuncia del diputado Marcos de Esparza a la representación del partido de Juchipila en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, Caja 7, exp. 11.

De ahí que su elección como diputado por Pinos, para suplir a Teodoro Galván, haya sido legítima y legal, aunque hubiera conservado su empleo en la secretaría de gobierno. Además, apeló al artículo 26 constitucional que disponía que no se podía obtener un empleo del gobierno mientras se fuera diputado "…a menos que les corresponda por escala en su respectiva carrera". Y a Marcos de Esparza le correspondía ese puesto, luego de desempeñarse como oficial primero de la secretaría de la diputación provincial, secretario de la diputación, secretario del jefe político y secretario de la junta gobernadora.

A pesar de que sus argumentos parecían irrefutables, Marcos de Esparza accedió a renunciar a su cargo como diputado para recuperar su puesto en la Secretaría de Gobierno: "La suerte me ha colocado en la carrera de empleado y para concretarme en ella, hago formal renuncia ante el Honorable Congreso Constitucional Segundo, del derecho de representante que en calidad de diputado suplente tuvo la dignación de conferirme el partido de Juchipila en 16 de diciembre de 1826, como consta del poder que debidamente exhibo…"

Por su parte, el entonces gobernador, José María García Rojas, lo restituyó en su empleo por considerarlo indispensable; señaló que hasta entonces (febrero de 1827), Marcos de Esparza no había contado con un nombramiento oficial en la Secretaría de Gobierno, por eso "…he creído justo y necesario extenderle su nombramiento, tanto por el mérito que tiene contraído en el dilatado tiempo que ha desempeñado este destino, como por la instrucción y práctica que ha adquirido y que no es fácil encontrar en otro, que pudiera sustituirlo".[206]

Si ya había sido diputado y secretario de gobierno al mismo tiempo, durante la primera legislatura, si ya se había calificado su elección como diputado suplente en la segunda legislatura, ¿Por qué entre febrero y marzo de 1827 se cuestionó la legalidad de su nombramiento? ¿Acaso la presión ejercida sobre Marcos de Esparza para que eligiera uno u otro cargo fue producto de la destitución de Díaz de León como diputado? Aunque los documentos no muestran una conexión directa

[206] Renuncia del diputado Marcos de Esparza a la representación del partido de Juchipila en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, Caja 7, exp. 11.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

entre ambos casos, resulta difícil no conectarlos, pues Marcos de Esparza formó parte de los cuatro diputados que exigieron la descalificación de Díaz de León.

El poder legislativo no fue una corporación homogénea, donde reinó el consenso de opinión; desde la creación del congreso constituyente se advierten dos posturas en pugna. El juramento y promulgación de la constitución se logró gracias a la negociación, pero las diferencias y confrontaciones no desaparecieron, sino que se fueron agudizando: por un lado, estuvo un grupo integrado por sacerdotes y algunos abogados y propietarios, que pareció identificarse con los intereses corporativos de los ayuntamientos; por el otro, se hallaron los propietarios y abogados que se organizaron alrededor de la figura de Francisco García Salinas y su proyecto político, económico y social; sin embargo, este grupo tampoco fue uniforme, pues tuvieron diferencias sobre cómo aplicar sus programas.

Al respecto, Marco Antonio Flores Zavala advierte dos fases en los perfiles de diputados que integraron las legislaturas estatales, en la primera fase se presentaron muchas propuestas para diputados y los diputados electos se caracterizaron por contar con un amplio reconocimiento de la población que representaron, es decir, fueron individuos prominentes y con mucho prestigio. La segunda etapa "…sugiere la intervención directa de grupos políticos en las juntas electorales…"[207] y se redujo el número de candidatos.

Como hemos observado la injerencia de grupos políticos en las elecciones se presentó tempranamente, tal como se mostró en el caso de la elección de Díaz de León. En mi opinión, la tendencia que advierte Flores Zavala se relaciona con los esfuerzos que el grupo de García Salinas llevó a cabo para excluir, desde la elección, a otros sectores de la sociedad.

Por ejemplo, en 1826, cuando Manuel José de Aranda tuvo que declinar su elección para diputado local, porque lo eligieron para el congreso general, su suplente, Marcelino Gamboa, no tomó su puesto, como era natural; el Congreso dispuso que se repitiera esta elección y finalmente se nombró a Pedro Ramírez, amigo y colaborador cercano de García Salinas. Después, el grupo de García Salinas cuestionó la legalidad de la elección de sacerdotes para diputados estatales

[207] Flores Zavala, "Todos los hombres son iguales", 2010, p. 268.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

y logró que se les excluyera de las elecciones (como explico después). La disminución del número de candidatos constituye una evidencia de que el grupo de García Salinas alcanzó un control más efectivo de las elecciones y, en consecuencia, de los integrantes del poder legislativo estatal.

2.3. "Las teorías no sirven más que para embelesar el entendimiento"

El Congreso Constituyente elaboró la constitución y demás leyes secundarias partiendo del supuesto de que la ley debía ser producto de la experiencia. El diputado Juan Bautista de la Torre había dicho una vez que la mejor manera de legislar era "…atender a sus costumbres, a su localidad, a sus necesidades y también a sus preocupaciones, pues que debían reputarse como a unos niños que si no se les va a la mano, se precipitan frecuentemente por no saber hacer un uso conveniente de sus facultades…"[208] Es decir, los zacatecanos (como todos los mexicanos) estaban aprendiendo a ser libres y republicanos, por eso se les debía conceder una libertad moderada, "…así como Dios cuando puso al hombre en el paraíso le prohibió comer una fruta para que gozara de una justa libertad, así un gobierno debía señalar al pueblo reglas, a las cuales debía sujetarse, para que el uso de su libertad sea moderado y la disfrute con más tranquilidad y que éste era el único modo de obrar con perfección"[209]

Aunque la mayoría de los diputados consideraban que otorgar libertad plena a los gobernados constituía una simple teoría que no servía "más que para embelesar el entendimiento", hubo algunas posturas discordantes; por ejemplo, el diputado José Miguel Díaz de León creía que había que permitir el pleno uso de las libertades, pues ese lenguaje que usaba el resto de los diputados lo "…habían usado siempre los déspotas para mantener a los pueblos en la ignorancia y

[208] Sesión extraordinaria del 30 de diciembre de 1823 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 1.
[209] Sesión extraordinaria del 13 de enero de 1824 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 1.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

tiranizarlos…"[210] Defendía el liberalismo[211] y sostenía que si los pueblos tenían miedo de esa teoría era porque no la conocían "…pues estaba persuadido de que ellos jamás querían aquello que se oponga a su felicidad, que si no la conocían, a los gobernantes les tocaba hacérselas conocer y guiarlos por el camino que conducía a ella…"[212] El diputado Gutiérrez coincidía con Díaz de León, consideraba que si la libertad procedía de la naturaleza, no podía creer "…que los pueblos voluntariamente se quieran privar de ella ni que queden contentos cuando se les coarte el libre uso de ella…"[213] Sin embargo, esta defensa de las libertades se desdibujaba cuando se reconocía que el pueblo mexicano todavía no era lo suficientemente civilizado, por eso el liberal José Miguel Díaz de León opinó, con respecto a las festividades religiosas, que el estado no estaba en condiciones de suspenderlas, "…porque el pueblo se escandalizaría al ver destituir las festividades y esto da lugar para que empezaran a desconfiar de su gobierno, y a nosotros con los sobrenombres de fracmasones…"[214]

Javier Fernández Sebastián señala que a principios del siglo XIX la palabra liberal podía "…cobijar a la vez un conjunto de principios doctrinalmente ‹avanzados› y unos comportamientos nada violentos y altamente respetuosos con la tradición y con la historia nacional…"[215] De ahí que aunque los diputados (del Congreso Constituyente) hayan acusado a José Miguel Díaz de León de enarbolar teorías liberales poco prácticas, es posible que ellos mismos se reconocieran

[210] Sesión extraordinaria del 30 de diciembre de 1823 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 1.
[211] De acuerdo con Roberto Breña, el sustantivo *liberalismo* no apareció en México hasta mediados del siglo XIX, por lo menos en los diccionarios de la época, primero surgió el concepto como adjetivo. Antes de la crisis de 1808 y de la elaboración de la Constitución de Cádiz, el adjetivo liberal se utilizaba para referirse a un conjunto de virtudes entre las que destacaba la generosidad y la habilidad para ejecutar las cosas. Durante el proceso de independencia, el adjetivo había adquirido connotaciones políticas, pues se refería a una forma de comportarse políticamente o de gobernar a favor de los ciudadanos. Luego de 1821, los vocablos *liberal* y *liberalismo* se utilizaron para referirse a una herramienta doctrinal, ideológica y política para la construcción de la nueva nación. Breña, Roberto, "Liberalismo. México", 2015, pp. 797-807.
[212] Sesión extraordinaria del 30 de enero de 1823 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 1.
[213] Sesión extraordinaria del 30 de enero de 1823 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 1.
[214] Sesión extraordinaria del 13 de enero de 1824 en AHEZ, Poder legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 1.
[215] Fernández Sebastián, "Liberalismos nacientes", 2015, p. 707.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

también como liberales, el mismo Fernández Sebastián explica que con la intensificación del uso de los términos *liberal* y *liberalismo* aumentaron las discusiones sobre quiénes eran los auténticos liberales: "…los individuos y los grupos solían polemizar sobre el grado mayor o menor de liberalismo de unos y otros…"[216] La discusión entablada en la sesión extraordinaria del 13 de enero de 1824, constituye un ejemplo de estas polémicas, enfocadas en la noción de una libertad moderada.

El diputado Tovar entabló una acalorada discusión con el resto de los diputados porque consideraba que no se debía regular la libertad de imprenta a través de una Junta de Censura, que además consideraba como un tribunal especial. Sostenía que debía distinguirse entre libertad política y libertad contra justicia. La primera, se dirigía a destacar desórdenes en el gobierno (corporaciones y funcionarios públicos), mientras que la segunda se refería a injurias contra la conducta privada de los ciudadanos, ésta debía resolverse en primera instancia, ante los alcaldes ordinarios, pues se entendía como un conflicto entre partes.

Según el diputado Tovar, la libertad política no debía ni siquiera calificarse en algún tribunal, pues un requisito necesario para entrar en la Ilustración era que debía ser ilimitada, "…porque tanto es no tener libertad como ser difícil usar de ella…"[217] Argumentaba que en caso de calumnias o injurias contra los representantes del estado, el mismo público fungiría como censor, "…éste ha de ser el juez más riguroso de la causa, leerá el papel que suponemos impostura, leerá después el manifiesto o satisfacción de la autoridad… contrapesará unas y otras razones y fundamentos y haciendo justicia recaerá todo el terrible peso de la opinión y juicio público…" Sin embargo, sostuvo firmemente que la libertad para opinar en asuntos sobre la religión católica no podía existir, pues los dogmas de fe eran inamovibles y además "…estando jurada la intolerancia de otra en las bases de nuestra declaración, así como no puede concederse libertad contra el Sistema de República Popular Representativo Federado, tampoco en cuanto a religión."

[216] *Ibid.*, p. 711.
[217] Sesión extraordinaria del 13 de enero de 1824 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, caja 1.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Los diputados del Congreso Constituyente no coincidían con Tovar, sostenían que la Junta de Censura no sería un tribunal, pues solamente iba a calificar los escritos "…que se documentaran como sediciosos infamatorios…", es decir, que no iba a tener funciones judiciales; así que aprobaron la creación de esta institución.

En la postura del diputado Tovar, Dios todavía es el supremo legislador, sus leyes son indisponibles, mientras que las leyes del gobierno temporal son susceptibles de ser perfeccionadas a través de la libertad política de imprenta. Además, si la religión católica constituía una ley fundamental de la república, entonces era imposible cuestionarla, pues hacerlo significaba cuestionar los cimientos mismos del orden político.

La cuestión que se discutió no fue solamente la libertad de imprenta, sino también el propósito de la ley: mientras que para el diputado Tovar las leyes debían garantizar el ejercicio libre de las opiniones políticas para lograr un orden social perfecto, el resto de los diputados argumentaba que esa perfección se alcanzaría poco a poco y moderando las libertades de los ciudadanos, para no predisponerlos a las infracciones y el delito. Estos diputados tenían una visión paternalista de la ley, es decir, concebían a las leyes como los medios para cuidar a los ciudadanos, incluso de ellos mismos si era necesario, porque su estado no era lo suficientemente ilustrado para tomar decisiones determinantes.

Esta noción de libertad moderada y la idea de que las virtudes republicanas se alcanzaban mediante un lento proceso de perfeccionamiento, que implicaba la necesidad de recurrir a prácticas de la monarquía mientras tanto, dominó la actividad legislativa del Congreso Constituyente, Primera y Segunda Legislatura. Por eso, los diputados no elaboraron leyes definitivas, por el contrario, hicieron leyes conscientes de que las legislaturas posteriores las modificarían, como resultado de la experiencia en su aplicación y de los cambios de la sociedad; el propósito de la ley no se había delineado con claridad, pues esta falta de definición se resolvería poco a poco, por eso tampoco se implantó un proceso de derogación sistemática de las leyes antiguas, pues se irían derogando cuando se presentara el problema de su aplicación.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Los proyectos de leyes que presentaron tanto la primera como la segunda legislatura fueron resultado de las necesidades que los diputados reconocieron en su contexto, no trazaron un proyecto legislativo a mediano y largo plazo, pero sí detectaron problemas que requerían soluciones urgentes para la vida de los zacatecanos, y plantearon soluciones. Por tanto, elaboraron leyes de acuerdo con los casos que se les presentaron y las modificaron atendiendo a las circunstancias de su aplicación.

A continuación, analizaré tres proyectos de ley en los que se aplica la noción de una legislación que responde a necesidades inmediatas y cuya elaboración forma parte de un proceso más amplio (que se antoja muy lento) de perfeccionamiento y mejora del *corpus legislativo* que ya se tiene y que resulta imposible descartar.

2.3.1. La definición del sujeto de derechos: los matrimonios de menores

La preocupación tanto del Congreso Constituyente como del Primer Congreso Constitucional fue delinear al sujeto susceptible de libertades, de ahí que esta última legislatura se haya preocupado por intentar legislar sobre el matrimonio de menores, proyecto que con el de liberar a los esclavos y el que prohibía a los extranjeros ser propietarios de fincas delimitaron las características de los habitantes y ciudadanos de Zacatecas[218]. Este proyecto de ley se incluyó, modificado con las observaciones de los ayuntamientos, en el Código Civil de 1829, hecho que pone en evidencia que la noción del sujeto de derecho no se modificó mucho con el tiempo.

De acuerdo con su autor, el diputado Jiménez de Sandi, el propósito del proyecto de ley de matrimonios era garantizar la prosperidad del estado a través del fomento de los matrimonios y el consecuente aumento de la población, para lograr semejante objetivo había que quitar "…por una parte, las trabas arbitrarias que los impiden y dictando por otra, leyes justas que los protejan bajo las reglas más prudentes y racionales…" El proyecto tenía como base la conciliación entre los

[218] Sin embargo, este Congreso solamente logró aprobar el proyecto de ley que proponía que el día 4 de julio fuera día de celebración.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

derechos naturales de los contrayentes y los límites de la autoridad como protectora de los propios contrayentes, es decir, se buscaría garantizar la toma correcta de decisiones mediante el uso de una libertad moderada pues, aunque los contrayentes tenían derecho a la libre elección, sus decisiones no solamente debían contribuir a su felicidad personal sino también a la prosperidad de la sociedad.

Apelando al derecho natural, el diputado Jiménez de Sandi estableció la existencia de tres etapas en el hombre y en la mujer, definidas por su capacidad para tomar decisiones racionales:

> Los varones deben considerarse en la época primera desde los catorce hasta los dieciocho años cumplidos de edad, en la segunda, desde los dieciocho hasta los veinticinco, también cumplidos, y la tercera desde esta edad a lo restante de la vida. Las mujeres, en la primera desde los doce hasta los dieciséis cumplidos, la segunda desde estos hasta los veinte y la tercera de ahí en adelante.

En estas tres etapas, la libertad de los contrayentes aumentaba conforme iba desarrollándose su capacidad para razonar, por eso la autoridad que se ejercía también debía ir disminuyendo, pues la razón moderaba las pasiones y dirigía a las personas por el camino recto, sin necesidad de coacciones. En la primera etapa, el matrimonio se elegía por meros movimientos de la naturaleza, causados por una pasión ciega y precipitada, de ahí que fuera necesario que la autoridad pusiera freno a las pasiones. En la segunda etapa, la autoridad debía ejercerse de modo razonable y no absoluto, pues los contrayentes ya ejercían su razón, aunque todavía podían extraviarse. En la tercera etapa la autoridad debía volverse consejo, pues los contrayentes ya estaban en el ejercicio pleno de la razón.

Por tanto, el proyecto de ley establecía que los contrayentes que se encontraban en la primera etapa debían tener, sin excepción, la licencia de su superior (es decir, su tutor). En la segunda, cuando los superiores no aceptaban el casamiento debían justificar legalmente su negativa y si la autoridad civil concluía que había un fundamento legal para rechazar el matrimonio entonces los contrayentes no podían casarse. En la tercera etapa no se necesitaba la autorización del superior, pero por respeto, los contrayentes debían solicitar su consejo o venia; sin embargo, cuando el superior se negaba a otorgar su venia,

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

entonces el matrimonio debía suspenderse por tres meses, pasado ese tiempo los contrayentes podían casarse sin autorización, consejo o venia alguna. Jiménez de Sandi precisaba que el criterio de las tres etapas no era infalible pues "…esta acción como las demás de los hombres están sujetas a mil circunstancias imposibles de prever…" sin embargo, podía establecerse como reglas generales que promoverían el bien individual, fomentarían la prosperidad general y conservarían los derechos civiles y naturales de los ciudadanos.

Por otra parte, el proyecto también establecía el procedimiento que debía seguirse para celebrar el matrimonio, procedimiento que se caracterizó por involucrar tanto a la esfera civil como a la eclesiástica. El presidente de la municipalidad debía celebrar el matrimonio, también debía resolver si había causas legales para evitar un matrimonio; esta decisión podía apelarse ante el ayuntamiento, con la exclusión del presidente. Los párrocos no debían casar a aquellas parejas que no hubieran realizado las diligencias que se establecían en el proyecto de ley, de lo contrario serían susceptibles de recibir una sanción (pena de temporalidades).

El 30 de junio de 1826 el Congreso aprobó el proyecto y lo envió a los Ayuntamientos para que hicieran sus respectivas observaciones. En respuesta, el Ayuntamiento de Aguascalientes señaló que la legislación existente no debía cambiarse, a menos que promoviera el bien común, pues las leyes debían adaptarse a las costumbres de las personas. Zacatecas coincidió con semejante postura y consideró que el proyecto no debía aprobarse, porque "…se introduciría en la legislatura una revolución y un trastorno consiguiente a toda ley que se da sin conexión con las demás: las leyes vigentes señalan las épocas de mayoría no sólo para matrimonios sino también para las herencias y es necesario que todas caminen de acuerdo…"[219] El ayuntamiento de Tabasco tampoco estuvo de acuerdo con la aprobación de este proyecto, porque lo consideró "…producto de la manía de legislar heredada de nuestros padres y una complicación en sus artículos, que en vez de facilitar los matrimonios impone más trabas y los hace más difíciles"[220], por

[219] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de puntos constitucionales, Caja 4, Exp. 27.
[220] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de puntos constitucionales, Caja 5, Exp. 12

ejemplo, consideró innecesario impedir a los contrayentes que contrajeran matrimonio durante tres meses, cuando no tenían la venia de sus tutores. De fondo los ayuntamientos cuestionaron la forma en que el primer congreso constitucional estaba elaborando las leyes, porque no sistematizaba las leyes que ya existían ni proponía cambios sustanciales en la legislación.

Los Ayuntamientos de Aguascalientes, Sombrerete y Pánuco cuestionaron la existencia de tres etapas para adquirir una consciencia racional. El ayuntamiento de Aguascalientes señaló que tanto hombres como mujeres apelaban a sus sentimientos animales incluso cuando se encontraban en la tercera etapa, es decir que ese proceso de adquisición de conciencia no existía, se podía ser pasional e irracional también cuando se era viejo. Además, sostuvo que, aunque en la primera etapa hombres y mujeres ya estaban listos para la procreación, era necesario impedir los matrimonios a una edad tan corta, pues los matrimonios inmaduros acarreaban muchos problemas:

> …la debilidad de los vasos seminales y violenta descomposición del sistema orgánico, son autores de la breve duración de los padres, de la escasa prole, de la temprana muerte de ésta y de los disgustos continuos en los que más bien un impulso violento de una pasión desordenada les sugirió una unión que los fines honestos de un tierno amor…

También cuestionó la facultad que se les otorgó a los padres (o tutores) para permitir o negar los matrimonios, pues los padres casaban a sus hijas por intereses económicos, promoviendo la deslealtad en el matrimonio y en consecuencia los divorcios y la ruina de las familias. Señaló que las verdaderas trabas en el aumento de los matrimonios estaban en los impuestos eclesiásticos, "…la corruptela de dádivas llamadas donas o donaciones proternupcias…" (aliciente las más veces de unas presuntuosas mujeres).

Concluyó que el matrimonio y los hijos no promovían por sí solos la felicidad de las sociedades, sino "…el modo de vivir menos laborioso; el hallar un arbitrio que no le sujete a la prostitución de mujer e hijos, son los [que] colman la dulzura de tales sociedades"[221] y el estado no había proporcionado los medios para que su población viviera holgadamente. el ayuntamiento de Aguascalientes concluyó que

[221] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, caja 4, exp. 27.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

el aumento de los matrimonios debía ser consecuencia de la riqueza del estado, mientras los zacatecanos fueran pobres y miserables entonces no tenía caso que se casaran, pues el matrimonio los iba a hacer más miserables todavía.

Aunque el Ayuntamiento de Sombrerete no negó que la edad de los contrayentes era importante para definir los límites de su libertad, el aprendizaje de un oficio debía constituir el fundamento central para realizar o no un contrato matrimonial. Propuso disminuir los márgenes de edad de las tres etapas, de manera que los hombres a los veinte y las mujeres a los dieciocho pudieran casarse libremente, sólo con el consejo de sus padres. Propuso, además, que se impidiera el matrimonio cuando el pretenso (o alguien en su nombre) hubiera extraído de forma clandestina a la pretensa. Puntualizó que no se podía castigar a los eclesiásticos por casar sin el consentimiento de los padres, pues gozaban de fuero.

Por su parte, el Ayuntamiento de Pánuco sostuvo que la racionalidad o irracionalidad de una persona no dependía de su edad sino de la educación que había recibido de sus padres, maestros, párrocos, confesores, predicadores y autoridades superiores. Como la educación era la base de un actuar racional, entonces debían ser los eclesiásticos, no los padres o tutores, quienes debían decidir si los contrayentes podían casarse o no, pues los padres eran ignorantes y poco instruidos en temas importantes, en cambio los eclesiásticos contaban con la instrucción necesaria para guiar y educar las conciencias de los jóvenes pasionales y descarriados.

La autoridad civil tampoco estaba en condiciones de educar a los jóvenes, ya que no contaba con los recursos necesarios: "¿Hay escuelas? ¿se protegen éstas por el estado? ¿Se procuran con vigilancia sus adelantos? ¿Se desvelan las autoridades porque o los chicuelos no vaguen ociosos por las calles o sus padres no los entreguen a temprana edad al trabajo del cuerpo, sin que estén preparados con la instrucción?"[222]

El ayuntamiento de Pánuco concebía al matrimonio exclusivamente como un sacramento, es decir, no le atribuía características de contrato, de ahí que criticara los impedimentos legales que el proyecto de ley establecía para contraer matrimonio

[222] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de puntos constitucionales, Caja 5, Exp. 12

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

y destacara la importancia del libre albedrío de los contrayentes, postura cercana a la del Concilio de Trento. Afirmó que el derecho que se otorgaba a los padres para impedir el matrimonio de sus hijos (en la primera y segunda etapa) provocaba que los jóvenes se decidieran, por el impulso de sus pasiones, a practicar el concubinato. Además, las prohibiciones para contraer matrimonio resultaban absurdas, pues resultaba impío e injusto impedir a los presos o a las mujeres vagas o prostituidas que contrajeran matrimonio, medio que podía ayudarles a enmendar sus vidas y salvarse del pecado.

Le pareció que los tres meses que los padres podían suspender un matrimonio, cuando los contrayentes ya no necesitaban de su permiso, era un periodo larguísimo que podía utilizarse "…en escandalizar a la República, en perturbar estados, en perder doncellas, en inquietar viudas honestas, hacer volver al vómito de la culpa a las libres arrepentidas y sumergirse más y más en el cieno pestífero de la torpeza…"[223]

Finalmente, solicitó al Congreso que se siguieran utilizando los Cánones que hasta entonces regían la materia y que se rechazara la influencia francesa en la elaboración de la ley, incluyendo las Reales Cédulas que al respecto los monarcas borbones habían emitido (Pragmáticas de Carlos III y Carlos IV), y se restituyera el conocido *fuero mixto*, es decir, a la jurisdicción que tanto los jueces eclesiásticos como los jueces civiles habían tenido históricamente sobre las causas de matrimonios. Por tanto, el centro de las observaciones del Ayuntamiento de Pánuco fue la defensa del papel de la Iglesia Católica y sus representantes en los matrimonios.

En efecto, el proyecto de ley de Jiménez de Sandi recuperaba la legislación hispánica sobre la materia, la Pragmática sobre Matrimonios que en 1776 decretó Carlos III que se aplicó en América desde 1778 y que consistía en otorgarles a los padres el derecho al veto sobre las uniones desiguales de sus hijos, no solamente con respecto al color de la piel, sino también a la fortuna y la posición social. Esta Pragmática se amplió en 1787 cuando se prohibió a los sacerdotes celebrar matrimonios sin el permiso de los padres o de la Corte y en 1803 se decretó su

[223] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de puntos constitucionales, Caja 5, Exp. 12

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

aplicación también entre uniones de negros y mestizos, además los padres podían negarse al matrimonio sin necesidad de explicar su decisión.[224]

Cabe señalar que el proyecto de ley se parece mucho a la legislación neogranadina sobre matrimonios. En el caso de Nueva Granada (Colombia) su código civil de 1826 ordenaba que solamente a los juzgados civiles correspondía resolver las demandas sobre matrimonios; además, establecía que los varones entre los 21 y 25 y las mujeres entre los 18 y 21 debían solicitar licencia a sus padres para casarse, si esta licencia se les negaba por segunda vez entonces debían esperar un lapso de seis meses para casarse sin el consentimiento paterno.[225] Recordemos que en el caso del proyecto zacatecano cuando los hombres tuvieran 25 y las mujeres 20 podían casarse sin el consentimiento de los padres habiendo pasado tres meses de su negativa a aceptar el matrimonio.

Por tanto, el proyecto de Jiménez de Sandi no transformaba la esencia de la antigua legislación sobre matrimonios, pues seguía estableciendo el permiso de los padres como condición para casarse y la intervención de las autoridades civiles en caso de disenso. No se introdujo una noción de matrimonio civil, entendido como contrato, tampoco se propuso la instalación de un registro de matrimonios que no fuera elaborado por la Iglesia.

La preocupación del proyecto de ley radica en definir al sujeto susceptible de derechos[226], preocupación que también había aquejado al Congreso Constituyente, cuando buscó definir el límite de las libertades de los habitantes de Zacatecas. Aunque las tres etapas que planteó Jiménez de Sandi se enfocan al caso específico del matrimonio, resulta lícito preguntarse si los diputados de la primera legislatura concibieron que la sociedad zacatecana también estaba inmersa en un proceso para alcanzar el pleno uso de su racionalidad, propósito que el trabajo de los legisladores debía promover.

Resulta evidente que el Congreso Constituyente dejó abierto el problema de la definición del sujeto de derechos y que tanto la primera legislatura como los ayuntamientos se ocuparon de delimitarlo sin lograr establecer una definición

[224] Marre, “Historia de la familia”, 1997, pp. 217-249.
[225] Dueñas, “Matrimonio y familia en la legislación”, 2002, pp. 167-193.
[226] Vallejo, “Paradojas del Sujeto”, 2010, pp. 173-199.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

acabada. La Constitución estatal de 1825 señaló que los derechos de los habitantes del estado consistían en la libertad para expresar opiniones, libertad de seguridad y de propiedad "…para hacer de su persona y bienes adquiridos con su talento, trabajo e industria el uso que mejor les parezca, sin que ninguna autoridad pueda embarazárselos mas de en [sic] los casos prohibidos por la ley"[227]; además, tenían derecho a la igualdad para "…ser regidos, gobernados y juzgados por una misma ley, sin otra distinción que la que ella misma establezca..."[228]

Para Jiménez de Sandi los derechos de un individuo debían establecerse de acuerdo con su género y edad, pues éstos evidenciaban su grado de racionalidad, es decir, su capacidad para discernir entre lo correcto y lo incorrecto. Sin negar que el sujeto de derechos debía ser racional, los ayuntamientos de Aguascalientes y Pánuco afirmaron que la educación permitía medir el grado de racionalidad de una persona y la necesidad de limitar sus acciones, supeditándola a otro individuo o corporación.

Sin embargo, tanto los diputados como los ayuntamientos coincidieron en que el sujeto de derechos no podía entenderse como un ente aislado, sino como un individuo que formaba parte de una corporación, ya fuera su familia o la propia sociedad, que como integrante tenía que cumplir con ciertas obligaciones para mantener la estabilidad y el bien común. Al respecto, Jesús Vallejo señala que en las leyes de matrimonios resultaba importante destacar la figura del padre de familia, quien otorgaba el consentimiento para efectuar el matrimonio, pues la corporación de la familia efectivamente incorporada debía hacerse "…cuerpo bajo la cabeza paterna, representada por el padre hacia el exterior y gobernada por él en su interior, terreno doméstico en el que se desenvuelven quienes forman parte de ella bajo el poder paternal"[229]

En un artículo sobre la educación que impartía la Casa de Estudios de Jerez, entre 1832 y 1837, José Luis Acevedo analiza la relación entre la introducción de una cátedra de derecho civil y el interés de los legisladores y de los políticos zacatecanos por delinear al sujeto de derechos, es decir, al hombre libre. Aunque

[227] *Constitución política del estado libre de Zacatecas*, documento en línea citado.
[228] *Constitución política del estado libre de Zacatecas*, documento en línea citado.
[229] Vallejo, "Paradojas del sujeto", 2010, p. 194.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

advierte que en el periodo independiente y republicano se introduce la noción de igualdad y libertad ante la ley, la concepción del hombre libre se vio influida por el derecho castellano, pues el texto que se estudiaba en esa cátedra era *Instituciones del derecho real de Castilla y de las Indias* de José María Álvarez[230]. Para entender cómo definieron al hombre libre los políticos zacatecanos, Acevedo analiza este libro de texto y concluye que entendían por hombre a todo aquel que tuviera un alma racional unida al cuerpo humano; aunque los hombres eran libres por naturaleza, el derecho civil establecía ciertas distinciones entre éstos, de ahí que cada hombre tuviera un estado civil, que se entendió como la distinción entre hombre libre y siervo, ciudadano y peregrino, padre de familia e hijo de familia.

Por tanto, el estado civil constituía una cualidad de las personas, que se definía a partir de la oposición; semejante concepción determinó la forma en que se elaboró la ley, pues se partió del supuesto de que las personas tenían o adquirían cualidades que las diferenciaban, es decir, el derecho civil disolvía el estado natural de igualdad entre los hombres.

José Luis Acevedo se empeña en destacar que esa distinción jurídica entre los hombres disminuyó con la Independencia de México. Sin embargo, el otorgamiento de ciertos derechos estuvo condicionado por las cualidades de los individuos, así lo entendieron también las legislaturas posteriores; por ejemplo, cuando Francisco García Salinas presentó su proyecto del banco, propuso otorgar tierras a los hombres casados, es decir, condicionó la propiedad a los hombres de familia exclusivamente.

Los extranjeros constituyeron el caso más evidente de diferenciación de derechos. La constitución estatal de 1825 señaló que los extranjeros que se naturalizaban o se avecindaban en el estado eran zacatecanos que podían aspirar a ser ciudadanos; sin embargo, una vez alcanzada la ciudadanía, los extranjeros podían perderla cuando dejaban de ser fieles a la Independencia de la Nación y a su forma de gobierno, cuando se naturalizaban en otra nación, admitían condecoraciones o algún empleo de gobiernos extranjeros y cuando se les imponían penas infamantes o corporales.

[230] Acevedo, “Educación ilustrada”, 2004, p. 88.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

La Constitución no precisó cuándo se podía considerar a un extranjero naturalizado o vecino, semejante determinación quedó al arbitrio de los diputados, así que, con el paso del tiempo, el poder legislativo decretó leyes especiales que condicionaron a los sujetos de derechos: en septiembre de 1826 decretó provisionalmente la cesación de los empleados españoles; en agosto de 1827 aprobó una ley que impedía a los extranjeros ser propietarios de fincas rústicas y urbanas; en septiembre de 1827 decretó provisionalmente la prohibición sobre los españoles de nacimiento, para ejercer cargos y empleos en los supremos poderes del estado, en los ramos de la administración pública, civil y militar y finalmente el 8 de diciembre decretó la expulsión de los españoles.[231]

Esta noción de hombre libre o sujeto de derechos fue producto de la recuperación del concepto del sujeto en la Monarquía Hispánica. María del Refugio González señala que la legislación posterior a la Independencia no estableció una igualdad jurídica entre los individuos, sino que recuperó y adaptó la noción de que las personas tenían estatutos distintos.[232]

Esta condición desigual de las personas, esta noción diferenciada de los derechos promovió el casuismo, porque las personas no podían ser juzgadas de la misma manera y por las mismas leyes. La legislación se elaboró enfocándose en las cualidades físicas y morales de las personas, de ahí que la condición de ciudadano zacatecano pudiera perderse por una incapacidad física o moral, por no tener empleo, oficio o modo honesto de vivir, por tener más de cuarenta años y no saber leer y escribir.

[231] La legislación sobre expulsión de españoles constituye un ejemplo de cómo las legislaturas se coordinaron para legislar sobre tópicos de interés general y de cómo presionaron al congreso general para que también lo hiciera. Jalisco decretó la expulsión de los españoles el 31 de agosto de 1827. La comisión de gobernación del congreso general dictaminó que semejante ley era contraria a los derechos del hombre y del ciudadano. Sin embargo, once legislaturas más aprobaron la misma ley, entre ellas Oaxaca, Chihuahua, San Luis Potosí, México, Veracruz y Puebla, así que el congreso tuvo que discutir al respecto y el 20 de diciembre aprobó la ley que expulsaba a los españoles capitulados, a los que llegaron a México después de 1821, al clero regular y a los solteros sin domicilio ni oficio conocido. La promulgación de esta ley afectó la actividad económica, por la salida de capitales; además, el clero regular se redujo en un 17%. Sordo Cedeño, "El congreso nacional", 2012, p. 95

[232] Gónzalez, *El derecho civil*, 2016, p. 46.

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

2.3.2. El proyecto de ley para castigar el asesinato y el hurto

Los trabajos de la segunda legislatura se enfocaron en la formación de un nuevo reglamento interior del Congreso, una reforma a la Constitución estatal, la creación de la Dirección de Diezmos, la elaboración de las Ordenanzas de la Casa de la Moneda.

En noviembre de 1827, el Congreso discutió y aprobó como proyecto de ley, las proposiciones enviadas por el Ayuntamiento de Aguascalientes para castigar el asesinato y el hurto, así que el proyecto se envió a los ayuntamientos y al gobierno para su consideración. Los autores del proyecto sostenían que para mantener el bien público había que perseguir con empeño los múltiples delitos, esa persecución debía consistir en oponer a los perpetradores, barreras que no fueran fáciles de saltar, esas barreras eran las leyes, que estableciendo penas lograban que se mantuviera la tranquilidad pública. El aumento de los delitos contra la vida y las propiedades había llegado a niveles insostenibles, principalmente entre los hacendados; además, los juzgados estaban saturados de causas, así que el castigo se retrasaba muchísimo, "…careciendo así los malvados de ejemplares que se retraigan, se entregan con descaro a cometerlos sin que haya dique alguno capaza de contener el ímpetu de los que con la mayor facilidad, rompen aún los más sagrados vínculos" Semejante situación exigía un remedio fuerte y eficaz, que arrancara de raíz tantos males y quitara el temor a los ciudadanos inocentes. Por tanto, el ayuntamiento proponía castigar el asesinato con la pena de muerte; los cómplices de asesinato también recibirían el mismo castigo, mientras que los causantes de heridas y golpes que sin malicia provocaran la muerte, la pérdida de un miembro o a la imposibilidad para trabajar se castigarían con el presidio, entre siete y diez años.

Aquel que quitara la vida en una riña debía ser castigado con entre cinco y ocho años de presidio, pero si reincidía debía aplicársele la pena de muerte. El que enviaba misivas con amenazas de muerte debía cumplir la pena de dos a cinco años de obras públicas. Aquel que con la intención de matar a alguien lo golpeara levemente debía ser castigado con la pena de seis meses hasta un año de obras públicas, pero si reincidía con dos años de presidio.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Cuando el hurto cumpliera con las siguientes circunstancias también se castigaría con la pena de muerte: que se cometiera entre las siete de la noche y seis de la mañana, por dos o más personas, llevando armas o amagando con ellas (aunque no resultaran golpes o heridas o algún muerto). Es decir, cuando el hurto se cometiera con violencia, por el contrario, cuando se cometía durante el día y sin armas o amagas se debía castigar con cinco años de presidio; si durante el hurto se amagaba entonces serían ocho. Cuando el hurto se cometía en poblado o despoblado durante la noche se aplicarían diez años de presidio, si el robo no excedía de cinco pesos y si era la primera vez, a un reincidente se le castigaría con la pena de muerte. También se aplicarían estas penas a quienes intentasen robar mediante formas extraordinarias, como escalamiento, fractura o llaves falsas. El resto de los hurtos sin violencia se castigarían con el trabajo en obras públicas desde uno hasta cinco años, dependiendo de su gravedad.

El proyecto de ley incluía el procedimiento que se debía seguir para juzgar a los presuntos delincuentes. El delincuente debía presentarse ante el alcalde del lugar, quien debía asegurarlo, abrir la sumaria y nombrarle defensor al reo; luego debía tomarle su confesión y hacer los careos necesarios en un lapso de seis días, finalmente se le notificaría al reo el decreto de su prisión. La causa debía revisarse en un lapso no mayor a 12 días y pasarse al asesor, quien en un máximo de seis días debía dar una pena al reo. El superior del asesor debía confirmar o revocar la pena impuesta por éste.

El proyecto disponía que se les podían aplicar multas a los jueces, asesores, magistrados y escribanos cuando se retrasaran en la resolución de la causa; incluso a los escribanos, jueces y asesores se les podía suspender de su empleo y quitarles sus derechos de ciudadano por seis meses si reincidían en las tardanzas. Sin embargo, el artículo 31 del proyecto señalaba que estos castigos podías suspenderse cuando "…ofreciesen manifestar las razones justas o impedimentos legales, que embaracen el cumplimiento de la ley…"

En los lugares dónde sólo había junta municipal, el alcalde conciliar debía reunir toda la información necesaria para elaborar la sumaria, es decir, elaborar una instrucción que explicara cuáles fueron las circunstancias de la aprehensión del reo;

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

además debía tomar declaraciones ante dos testigos de asistencia a los aprehensores, a la víctima y otras personas involucradas. Debía enviar el expediente al alcalde para que éste procediera a hacer la sumaria.

Esta propuesta de ley ilustra perfectamente la delgada línea que existe entre la definición y caracterización del casuismo y la sistematización. Por un lado, esta ley se puede entender como reglamentaria, porque funciona para aplicar las leyes constitucionales; sin embargo, en un contexto en el que el reglamento de tribunales de 1825 no estaba aprobado, sino que se aplicaba provisionalmente, en el que todavía no había un código penal y permanecía vigente toda la legislación antigua, que no contradijera a las constituciones federal y estatal, la ley para castigar homicidios, heridas y robos se antoja casuista, porque soluciona un problema inmediato y urgente, las constantes amenazas a la vida y a los bienes, pero no sistematiza la pluralidad de leyes sobre castigos con las que oficialmente ya contaba el estado de Zacatecas. Este proyecto buscó la solución a un caso particular, pero no abordó la problemática general de la impartición de justicia, ni siquiera en el aspecto del castigo en general, tampoco involucró la revisión y derogación de las leyes antiguas.

Finalmente, esta ley no se aprobó y en junio de 1830, los diputados Piedras y Dena (integrantes del Tercer Congreso Constitucional) presentaron un nuevo proyecto para castigar los homicidios, heridas y robos también movidos por la necesidad y la urgencia, pero esta vez de encontrar mano de obra para las minas de Zacatecas.

2.3.3. La reforma constitucional de 1828

El primero de diciembre de 1827, el diputado por Zacatecas, Pedro Ramírez (integrante de la segunda legislatura estatal) presentó un proyecto para reformar la constitución estatal vigente, que tuvo el respaldo de los diputados José Guadalupe Gómez Huerta, José Antonio Méndez, Cayetano Martínez de Murguía, José Antonio Ulloa, Ramón Cebrián y Carlos Antonio Camino.

El proyecto estaba dividido en dos partes, por un lado, hacía una propuesta de procedimiento para reformar la constitución pues, aunque ésta señalaba cuándo

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

podría reformarse no explicaba cómo hacerlo; por otro lado, proponía adiciones a los artículos 121 y 122 constitucionales, que consistían en la creación de cuatro departamentos territoriales que estarían presididos por un jefe político superior.

Ramírez propuso que los proyectos de artículos adicionales a la Constitución se pasaran al ejecutivo y legislativo luego de presentarse ante el Congreso, "…porque la adición puede afectar a alguna o a algunas de sus atribuciones…", ambos poderes debían emitir un dictamen que se incluiría en la discusión sobre el proyecto y si se admitía, entonces debía imprimirse y enviarse a los ayuntamientos para que emitieran sus observaciones. Con semejante propuesta intentaba otorgar atribuciones legislativas también a los poderes ejecutivo y judicial, pues no sólo proponía que emitieran un dictamen, sino que "…sería acaso muy útil el que para admitirse en primer lance la adición presentada estuviesen por ella la opinión conforme de dos de los supremos poderes: a fin de que no se crea que la respetable opinión de cualquiera de ellos se oye únicamente por fórmula o ceremonia"[233]; además, sostuvo que la facultad de proponer adiciones constitucionales debía ser exclusiva de los tres poderes del estado. En su concepto, las reformas constitucionales debían hacerse por la soberanía del estado en el pleno ejercicio de todas sus atribuciones, es decir, legislativas, ejecutivas y judiciales.

El proyecto de reforma constitucional de Pedro Ramírez constituyó una continuación de los planteamientos propuestos por el Congreso Constituyente estatal respecto a la elaboración de la ley, pues sostenía que una ley debía ser producto de la experiencia y que sólo la experiencia podía indicar si una ley tenía o no utilidad para la sociedad; había sido necesario el paso del tiempo, "…el adelantamiento de las luces, y de la civilización para llegar a formar las leyes fundamentales o políticas que arreglan el ejercicio de la soberanía de los estados". Recordemos que Ramírez había sido diputado en el Congreso Constituyente y presidente de la comisión de constitución que elaboró el proyecto de Constitución Estatal, desde entonces tenía un plan, un proyecto legislativo que, según sus palabras, logró transmitir a sus compañeros del constituyente:

[233] Proyecto sobre variaciones y reformas de la constitución del estado presentada por Pedro Ramírez, diputado por el partido de Zacatecas (aprobado) en AHEZ, Poder legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 3, exp. 10.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

> …logré la satisfacción de imponerme en el sistema que esta se propuso: penetré las ideas de mis dignos e ilustrados compañeros y es preciso decir en honra suya que las que he manifestado son emanación de aquellas. Estoy íntimamente satisfecho de que si las circunstancias de aquel tiempo lo hubiesen permitido todo esto y más habría quedado establecido desde entonces como cánones constitucionales.[234]

La Constitución Estatal permitía su reforma, pasado un tiempo determinado, pues la experiencia permitiría modificar aspectos de las leyes que resultaban perjudiciales; sin embargo, no todo se debía reformar, resultaba necesario observar con detenimiento los vacíos que tenía la Constitución para saber si las dificultades para aplicar la ley procedían de esos huecos legales o de la falta de conexión entre las leyes y las necesidades, costumbres y hábitos de los pueblos.

Por el contrario, el abuso en la facultad de modificar las leyes constitucionales podía provocar que "…todos los días se adicionaría la constitución sin que en ello tuviesen parte la reflexión, la calma, la circunspección y la verdadera necesidad; sino la ligereza, la exaltación y aún las pasiones más rastreras".[235] Por tanto, Ramírez proponía que sólo pudiera adicionarse la constitución por el término de tres legislaturas, incluyendo a la que él integraba, de manera que se lograran cubrir los vacíos que la experiencia y la observación permitían advertir hasta entonces y al mismo tiempo evitar que se introdujeran modificaciones sin sentido. Ramírez consideraba que tanto la posibilidad de reforma que ofrecía la constitución estatal como su propuesta de procedimiento para modificarla proporcionaban a la propia constitución, la elasticidad necesaria para mantener su virtud, energía y vigencia.

Pedro Ramírez fue partidario de que las leyes debían elaborarse con suficiente lentitud y parsimonia para que se hicieran bien: "Llevar pues a mal la lentitud y pausada marcha del poder legislativo, indispensable para el acierto de sus más delicadas funciones, es lo mismo que llevar a mal la lentitud que reina en la economía y sabios planes de la naturaleza, en el desarrollo de todas sus

[234] Proyecto sobre variaciones y reformas de la constitución del estado presentada por Pedro Ramírez, diputado por el partido de Zacatecas (aprobado) en AHEZ, Poder Legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 3, exp. 10.
[235] Proyecto sobre variaciones y reformas de la constitución del estado presentada por Pedro Ramírez, diputado por el partido de Zacatecas (aprobado) en AHEZ, Poder legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 3, exp. 10.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

operaciones aún las más enérgicas y vigorosas".[236] La lentitud resultaba necesaria para observar los hechos, relacionarlos e incluirlos en un sistema general que estaba representado en las leyes. Por eso no buscaba hacer más eficiente los procedimientos del Congreso, por el contrario, pretendía que se involucraran más instituciones en la reflexión sobre las leyes.

Por otra parte, resulta interesante la justificación que ofreció para introducir adiciones a la Constitución en lugar de elaborar leyes secundarias. Ramírez creía que, si recurría a estas últimas, las leyes fundamentales nunca se perfeccionarían y el adelantamiento del sistema de gobierno recaería en los hábitos, las costumbres y en las leyes supletorias. Sostenía que la constitución estatal (e incluso nacional) debía ser reglamentaria, pues las leyes secundarias debían funcionar como explicaciones de las leyes fundamentales, es decir, como soporte del armazón del cuerpo político que era la constitución: "…porque sirviendo… para hacer la aplicación o más claro para desarrollar los simples elementos de la constitución, los pueblos les tienen más respeto que a las leyes comunes y por eso ninguna constitución deja de ser reglamentaria".[237] No podía ser de otra manera, pues la sociedad zacatecana y la mexicana no habían alcanzado el grado de perfección que permitiera que la constitución se redujera a una serie de sentencias simples.

2.4. Leyes para promover la felicidad y prosperidad de los pueblos

Una vez nombrado gobernador del estado de Zacatecas en enero de 1829, Francisco García Salinas puso en práctica su proyecto de gobierno, que tenía como base el fomento económico, a través de la agricultura, la minería y la industria fabril, para lograr la felicidad y desarrollo intelectual de los zacatecanos. Para lograr sus objetivos debía inmiscuir al Congreso, de ahí que en la memoria que presentó para inaugurar los trabajos del Cuarto Congreso Constitucional sostenía que:

---

[236] Proyecto sobre variaciones y reformas de la constitución del estado presentada por Pedro Ramírez, diputado por el partido de Zacatecas (aprobado) en AHEZ, Poder legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 3, exp. 10.

[237] Proyecto sobre variaciones y reformas de la constitución del estado presentada por Pedro Ramírez, diputado por el partido de Zacatecas (aprobado) en AHEZ, Poder legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 3, exp. 10.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

> El Honorable Congreso pasado expidió leyes y decretos de la mayor importancia para conseguir este resultado, que si como lo espera el gobierno se llevan a su perfección por el Congreso actual, y si además, se toman otras medidas que en su tiempo se indicarán para arreglar el sistema de administración en todos sus diversos ramos y para desenvolver los asombrosos elementos de riqueza que encierra nuestro territorio, es de esperarse que el Estado se eleve a un grado de prosperidad, que nuestros padres quizá, no se atrevieron a desear y mucho menos a esperar.[238]

En enero de 1831, Francisco García Salinas hacía un recuento de los avances de su proyecto: la agricultura continuaba en un estado deplorable, pero se habían logrado serios avances en materia de fomento a la industria fabril, con el establecimiento de manufacturas de rebozo fino de algodón en Jerez; además, se trajeron familias de Toluca y Temascaltepec para que se establecieran en Villanueva e iniciar la manufactura de rebozos finos de algodón llamados de otate.

Aunque el gobernador sostuvo que el apoyo del Tercer Congreso había sido total, las discusiones al interior del Congreso demuestran lo contrario, que las acciones para lograr la complicidad del Congreso finalmente se vieron frustradas por una fractura entre los diputados. Al respecto, Mercedes de Vega señala que con sus proyectos de ley, Francisco García Salinas escindió a la élite zacatecana; en mi opinión semejante afirmación debe matizarse, primero porque como hemos observado la élite zacatecana ya estaba dividida antes de que García Salinas arribara a la gubernatura del estado; segundo, porque luego de excluir a los curas de su participación en el poder legislativo, llegaron al congreso actores que aunque compartían con García Salinas la mismas ideologías liberales, tenían concepciones muy propias sobre cómo implantarla en el estado.

Pues bien, las actividades del Tercer Congreso Constitucional se caracterizaron por la mediación que debió establecerse con el gobernador y sus proyectos legislativos. Esta legislatura se encargó de depurar la legislación sobre infracciones a la Constitución, introduciendo en su reglamento interior, decretado en 1829, el procedimiento que se debía seguir para juzgar la responsabilidad de los

[238] *Memorias presentadas por el C. Francisco García, gobernador del estado de Zacatecas, al Congreso del mismo, sobre los actos de su administración en los años de 1829 a 1834* en AHEZ, Fondo Reservado, 015.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

encargados de administrar justicia, transformándose el Congreso en Gran Jurado[239].

El 1º de enero de 1831, día de la instalación del cuarto congreso constitucional, el diputado Roque Jacinto González, integrante de la tercera legislatura, ofreció un informe de actividades en el que exaltó la labor legislativa, que ante el convulso contexto político logró mantener la estabilidad en el Estado, además exhortó a los nuevos legisladores a que aumentaran la felicidad de Zacatecas dictando leyes sabias que lo elevaran "…cada día con marcha majestuosa a la cumbre de su esplendor y gloria"[240]. A continuación, analizaré dos proyectos de ley que los legisladores del Tercer Congreso discutieron y que estuvieron íntimamente ligados al proyecto económico de Francisco García Salinas.

2.4.1. Castigos para el bienestar económico

En la sesión del 17 de junio de 1830, los diputados Rafael de las Piedras y Piedras y Manuel Antonio Dena presentaron el proyecto de ley especial para castigar los delitos de homicidios, heridas y robos; su objetivo era castigar los delitos que tenían mayor incidencia, sin esperar a que se elaborara y aprobara el código penal. A diferencia del proyecto de ley especial de 1827, los diputados afirmaron que resultaba imperativo "…hallar una clase de penalidad que sin ser inhumana sea bastante dura para refrenar a los criminales, que sea ejemplar, capaz de agravarse o disminuirse con proporción al carácter de los delitos y que a más de esto pueda aplicarse con el menor gravamen de los pueblos"[241] Los argumentos que los diputados esgrimieron para establecer nuevas penas a los delincuentes pueden definirse como ilustrados, pues tomaron en consideración que las penas no fueran tan duras y que al mismo tiempo sirvieran de ejemplo a quienes tenían la intención de delinquir; sin embargo, los diputados todavía no tuvieron en consideración que

[239] En este sentido se decretó provisionalmente el 4 de junio de 1829 el procedimiento que debía seguir el Supremo Tribunal de Justicia para dirimir sobre la responsabilidad; procedimiento que se aplicó con José María Castillo y José María Villegas.
[240] AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las sesiones, Caja 3
[241] Sesión ordinaria del 17 de junio de 1830 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 3.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

las penas debían garantizar la corrección del delincuente y su posterior reinserción a la sociedad; sin embargo, constituye un cambio en la concepción del castigo.

Hasta entonces los delitos de homicidio, heridas y robo se castigaban con presidio fuera del estado, haciendo obras públicas en los pueblos; los diputados cuestionaron esta pena porque privaba al estado de una parte considerable de la población en condiciones para trabajar, facilitaba la fuga porque los sentenciados estaban lejos de la vista y la supervisión de la autoridad; además, no se sabía a qué clase de trabajos eran destinados los reos, de ahí que no se conociera la proporcionalidad entre el delito y la pena; tampoco podía considerarse una pena ejemplar porque la aplicación del castigo no se efectuaba ante la presencia de quienes debía servir de ejemplo. Es posible equiparar esta pena con la pena de galeras que se aplicaba en la Monarquía Hispánica.

Pues bien, los diputados proponían el trabajo forzado en las minas del estado como pena para castigar el homicidio, las heridas y el robo, pues puede

> …proporcionar una especie de penalidad que no cause el perjuicio de la despoblación, que sea ejemplar, que admita una graduación por lo cual pueda ser aplicada a cada clase de delito según su gravedad y que proporcione a más de esto la ventaja de que todos, o la mayor parte de las gentes que han de erogarse en la mantención de los reos, salgan del producto mismo de su trabajo.[242]

Resulta sugerente que tanto este proyecto como el de 1827 no haya considerado a la pena de cárcel como la mejor opción. Quizá porque tradicionalmente las cárceles no se habían considerado como sitios adecuados para recibir penas, las cárceles eran inseguras y su administración nunca había sido responsabilidad de la corona.[243] Con la Independencia de México, el mantenimiento de las cárceles se descuidó completamente y se presentaron serios problemas para lograr la manutención de los reos, pues bajo el gobierno monárquico los vecinos y los ayuntamientos debían mantener las cárceles, pero en la república federal los vecinos dejaron de hacerlo y los ayuntamientos no encontraron los arbitrios para hacerlo.

---

[242] Sesión ordinaria del 17 de junio de 1830 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 3.
[243] *Vide* Delgado Rodríguez, “La real cárcel”, 2010, pp. 60-84.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Por otra parte, la pena de trabajo forzado en las minas embonaba perfectamente con el proyecto reformista de Francisco García Salinas, así que el 9 de agosto de 1830 el congreso emitió un decreto que dio facultades al gobernador para que negociara con los dueños de las minas del estado los términos y condiciones del trabajo de los reos.[244] Cabe señalar que este documento no se emitió con las características de proyecto de ley, pues no se solicitaron las observaciones de los ayuntamientos.

El decreto señaló que el trabajo de los reos debía cumplir las siguientes condiciones: para que no se gravara al estado, los reos debían recibir un salario suficiente para su manutención; el gobierno debía reservarse el derecho a intervenir en el trabajo de los reos, pero "…solo con el objeto de mandar cumplan exactamente sus condenas…"; al estado le correspondía cubrir los gastos para la custodia y seguridad de los reos; los tribunales debían determinar el tipo de trabajos a que debía dedicarse cada reo; la mina debía tener calabozos incomunicados para castigar a los reos con el encierro solitario.

Además, el congreso encomendó al gobernador la tarea de elaborar los reglamentos necesarios para la ejecución del decreto, incluyendo la clasificación de los trabajos que se encomendarían a los reos y que debían tipificarse en tres clases: los trabajos más penosos y de más riesgo, los menos duros y peligrosos y los trabajos sencillos y de menos fatiga. Por tanto, este decreto otorgó facultades legislativas a García Salinas para que pusiera en práctica su proyecto de reactivación económica.

La elaboración de la ley, entonces, quedó condicionada por la puesta en práctica de un amplio proyecto para alcanzar la felicidad del pueblo zacatecano y su progreso material. Francisco García Salinas y algunos diputados de la tercera legislatura creían firmemente que la ley constituía una herramienta de transformación y perfeccionamiento.

[244] Decreto que faculta al supremo gobierno para que convenga con los dueños de una o más negociaciones de minas del estado los términos y condiciones con que puedan proporcionar el trabajo en ella a los reos que fueren condenados a sufrirlo en AHEZ, Poder Legislativo, índices leyes, decretos y reglamentos, caja 2.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Al respecto, Josefina Zoraida Vázquez señala que el gobernador logró reactivar la producción minera con capital suministrado por sociedades organizadas por el gobierno estatal y recurriendo al trabajo de los reos. Por ejemplo, en la mina de Proaño estableció un presidio que se convirtió en modelo: "Los reos recibían uniformes, alimentos y un salario que les permitía ahorrar para cuando obtuvieran su libertad…"[245] La mina se estableció en 1831 y para 1835 la producción de plata llegaba a los cinco millones.

2.4.2. El proyecto de creación de un Banco

Para Mercedes de Vega Armijo[246], el proyecto de creación de un banco constituye la síntesis del pensamiento económico y político de García Salinas, además, establece nuevos principios de organización política, específicamente sobre la relación entre el poder civil y el eclesiástico.

En la sesión ordinaria del 7 de diciembre de 1829 el Congreso estatal discutió este proyecto que el gobernador había enviado desde el día 3 de diciembre. El proyecto constaba de 77 artículos y proponía la creación de un banco que tuviera la función de adquirir terrenos y repartirlos en arrendamientos perpetuos a labradores que no tuvieran propiedades; para lograr semejante objetivo se debía crear la Junta Directiva, integrada por su director, un tesorero, un contador, un agrimensor y sus dos ayudantes, un escribano y los oficiales que le fueran necesarios. En el banco debían entrar todas las obras pías, "…cualquiera que sea su objeto, que consistan en fincas rústicas, bienes muebles, huertas y terrenos de cualquiera clase…", incluyendo las fincas urbanas y todos los bienes o capitales de cualquier naturaleza que en testamentos se habían destinado a obras pías pero todavía no tenían su debido cumplimiento; además, los bienes muebles, herramientas, semillas y demás efectos que pertenecieran a las obras pías, cofradías, etc. se debían vender y su importe se ingresaría al banco; también debían entrar los capitales de las obras pías impuestas a censo en fincas rústicas o urbanas de propiedad particular.

[245] Vázquez, "Del federalismo moderado", 2012, p. 277.
[246] Vega Armijo, *Los dilemas de la organización*, 2005, p. 273.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Los capitales que a partir de la promulgación de esta ley se destinaran a obras pías debían entrar al banco. Las fincas rústicas y demás terrenos de las comunidades religiosas, los bienes de comunidad, los ejidos de los pueblos y las tierras realengas también entraban en el proyecto de creación del banco. Las presas, vasos, ojos de agua y otras obras que no fueran susceptibles de división se disfrutarían en común por los colonos, quienes debían seguir un reglamento establecido por la Junta Directiva que marcaría sus derechos y obligaciones. Por tanto, la labor del Banco consistía en la valuación de los terrenos y en el pago respectivo a quien correspondiera, considerando que el cinco por ciento anual de rédito se destinaría a los objetos de la obra pía.

La Junta Directiva se encargaría de la medición, división y repartición de los terrenos siempre en los términos que establecía la ley al respecto. Los bienes de comunidad y ejidos de los pueblos se debían repartir entre los propios indios y se les debía solicitar un pago moderado que se utilizaría para la dotación de escuelas de primeras letras. Cuando el número de familias resultaba mayor al número de porciones de tierra en que debían quedar divididos los bienes de comunidad, entonces se intentaría dotar a las familias restantes con tierras realengas o en su defecto se les entregaría a las familias una suma de dinero equivalente a la porción de tierra que debía corresponderles.

Para recibir una porción de tierra debía darse preferencia “a los que antes eran llamados indios”, las viudas, los jóvenes que estuvieran comprometidos en matrimonio y los ya casados, los viudos con hijos y los que ya radicaban en el terreno que se repartía (o cerca de él), siempre y cuando no fueran propietarios de otro terreno que les sirviera para mantener a la familia; además, debían poseer lo necesario para extraer un cultivo de la porción de tierra que recibirían del banco: “…deben ser aplicados al trabajo y gozar de buena reputación y sobre todo no deben estar marcados en la opinión pública con la infame nota de contrabandistas o estafadores de rentas del estado”[247].

Las porciones de tierra se otorgarían en arrendamiento perpetuo, de ahí que quienes las adquirieran eran sus legítimos dueños y tenía derecho a venderlas,

[247] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Gobierno, Caja 9, Exp. 24

donarlas y legarlas, siempre y cuando pagaran su arrendamiento; sin embargo, no podían dividirlas, ya que cada porción de tierra debía ser suficiente para sostener a una familia.

Los ayuntamientos y juntas municipales debían consignar a los vagos al trabajo en estas nuevas porciones de tierra, bajo la custodia de los nuevos colonos. La Junta Directiva debía formar un reglamento particular del banco que especificaría cómo repartir y subordinar a los vagos; también tenía la tarea de escoger un terreno para establecer una escuela práctica de agricultura, una cátedra de botánica y un jardín botánico y de elaborar los reglamentos que regularían esos establecimientos.

El proyecto aclaraba que todas las atribuciones que se conferían al banco eran gubernativas y sin figura de juicio, con subordinación al gobierno. Finalmente, se advertía que desde la publicación de esta ley no debían ocultarse ni extraerse del estado ningún capital comprendido en ella.

Francisco García Salinas cabildeó con los diputados para que éstos se convencieran de la pertinencia de su proyecto, así que el día 7 de diciembre de 1829 que se leyó en pleno, varios diputados ya lo conocían; finalmente votaron por que se aprobara como decreto provisional, excepto los diputados Carrera y García Rojas, mientras los ayuntamientos tenían sesenta días para enviar sus observaciones.

Sin embargo, el camino no estaba allanado, porque en la sesión del 11 de diciembre, que se leyó un proyecto de ley complementario al del banco, la votación para aprobarlo, como decreto provisional, quedó empatada dos veces y finalmente el 14 de diciembre cinco contra cuatro diputados resolvieron que no se decretara provisionalmente.

El análisis del comportamiento de las votaciones respecto a la aprobación de un proyecto tan polémico como éste, permite delinear las posturas políticas e ideológicas de los diputados; sugiere, además, que había diputados neutrales que podían fluctuar entre la postura liderada por García Salinas y una postura más moderada y tradicionalista; también pone en evidencia la presencia de diputados que declaraban su abierta oposición al proyecto económico y político de García Salinas.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Al respecto, Mercedes de Vega señala que todos los diputados eran liberales pero que definieron su postura no desde su perspectiva ideológica sino a partir de sus intereses personales: "…no hubo consenso en las reformas económicas inspiradas en el liberalismo, sobre todo aquellas que afectaban los intereses de los legisladores porque, en última instancia, pertenecían a un selecto grupo dispuesto a sacrificar su congruencia con una ideología, pero no su posición social"[248] En mi opinión, resulta imperativo matizar semejante afirmación, pues recordemos que los diputados se reconocían como representantes de sus respectivos partidos, de ahí que fuera legítimo representar los intereses de sus electores y defenderlos, por eso la labor legislativa de los diputados estaba íntimamente ligada a sus intereses personales, no solamente económicos, sino también relacionados con un código de valores y con sus ideas sobre la nación, la representación, la federación y la ley.

Además, el liberalismo de algunos diputados discrepaba del liberalismo del gobernador. Como hemos observado, un grupo numeroso de diputados zacatecanos creía en la implantación de libertades, pero moderadas por la ley y que no cuestionaran el sistema político, por eso aceptaban la libertad de imprenta, pero rechazaban la publicación de textos que cuestionaran la legitimidad de los poderes y la federación, por eso también habían establecido como religión oficial la católica, rechazando implícitamente la libertad de cultos.

Si entendemos al liberalismo tal y como Roberto Breña y Javier Fernández Sebastián lo definen, entonces podremos concluir que aunque todos los diputados se reconocían como liberales, podían diferir en las limitaciones a las libertades de las personas e incluso de las corporaciones: "Para unos, los liberales eran en realidad revolucionarios y jacobinos, mientras que para otros los verdaderos liberales eran reformistas templados que aspiraban a encontrar un equilibrio precario entre el orden y la libertad"[249]

Por otra parte, Leonor Ludlow tampoco caracteriza de exclusivamente liberal la política de fomento económico de García Salinas; también la incorpora en los patrones mercantilistas seguidos por el despotismo ilustrado durante el siglo

[248] Vega Armijo, "Los dilemas de la organización", 2005, p. 279.
[249] Fernández Sebastián, "Liberalismos nacientes", 2015, p. 712.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

XVIII[250], pues de fondo el proyecto buscaba fortalecer al Estado por encima de productores y consumidores. Señala que García Salinas recuperó la experiencia del Banco de Fomento, de ahí que su proyecto sea heredero de los cánones de desamortización que estableció Carlos III y la Constitución de Cádiz.

Pues bien, el 12 de enero de 1830, el cabildo eclesiástico de Guadalajara envió una representación al congreso zacatecano, que rechazaba enérgicamente el decreto provisional de creación del banco; sostenía que la administración, conservación y distribución de los bienes eclesiásticos pertenecía exclusivamente a la Iglesia Católica. Afirmaba que semejante ley contradecía la armonía y correspondencia que había existido entre las dos potestades, que se había establecido para conservar la soberanía e independencia de cada una; esta armonía consistía en que el príncipe no debía entrometerse en las cosas eclesiásticas "…como juez ni como señor y que el pontífice no se introduzca en las del príncipe sino por vía de consejo y no de autoridad".

El cabildo eclesiástico recurrió a fuentes canónicas para defender la propiedad de la Iglesia: las sagradas escrituras, las tradiciones de los santos padres, los Concilios, las cartas apostólicas y las Bulas Pontificas; también recurrió a la legislación vigente para argumentar despojo, sosteniendo que el decreto provisional de creación el banco era

> …contrario al artículo 6º de aquella constitución, por el que el estado está obligado a observar las leyes establecidas y que conciernan a los gastos del culto, mientras la nación por los medios convenientes y conformes a lo que dispone la Constitución Federal no determine otra cosa; es también contrario a la inviolabilidad de la propiedad que se establece en el artículo 7º de la misma constitución, punto tercero; y también, a la que supone la Constitución General en la restricción 3ª a las facultades del presidente, artículo 12 en que se establece que no puede ocupar la propiedad de ningún particular o corporación, sino en el caso que en ella misma se indica.[251]

[250] "El proyecto zacatecano y la controversia que desató entre las autoridades eclesiásticas son de particular interés para los estudiosos del pensamiento económico porque expresan en primer término la convivencia que hubo entre el mercantilismo y el liberalismo, sobre todo durante la primera mitad del siglo XIX… corrige la tradicional visión lineal que sostiene que las tesis mercantilistas fueron reemplazadas con la entrada y difusión de las ideas liberales; por el contrario, se ha señalado que el primero persistió por mucho tiempo en razón de su pesos y arraigo entre aquellos interesados en los temas económicos". Ludlow, "Desamortización y regalía", 2009, p. 294.

[251] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 12, exp. 8.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

El cabildo se preguntaba por qué si se respetaba la propiedad individual y privada, el gobierno de García Salinas consideraba legítimo vulnerar la propiedad de esta corporación; pues la Iglesia había adquirido sus posesiones de forma legal:

> …ningún particular para disfrutar de sus bienes puede alegar otros títulos que los de donación, compra, permuta, adjudicación, herencia o legado y es un dolor que siendo inviolables por estos títulos las propiedades de los particulares, para la Iglesia que tiene los mismos sean insignificantes.[252]

De acuerdo con el cabildo, las propiedades de las cofradías, los fundos y capitales destinados a capellanías fueron adquiridos conforme a las leyes que regían en su momento; además, las capellanías eran producto del voto de confianza de los fieles otorgado a la Iglesia para que dispusiera de sus bienes.

La legislación previa a la Independencia respaldaba la legitimidad de las propiedades de la Iglesia, sus adquisiciones se habían hecho conforme a las leyes elaboradas por los reyes católicos, quienes otorgaron títulos por los que se trasladaba la propiedad, "…que si a la Iglesia no le bastan, no hay razón que asegure al particular". Por otra parte, el cabildo recordó al Congreso que en su propia constitución aceptó observar la religión católica, apostólica y romana, es decir, incorporar las disposiciones del Concilio de Trento a la legislación de la Iglesia Mexicana, de manera que al arrebatar las obras pías a los obispos o en su defecto a sus representantes estaba infringiendo la ley.

Finalmente, el cabildo señaló que las ventajas que el gobernador García Salinas había enumerado respecto al proyecto, no solamente a favor de los ciudadanos sino de la propia Iglesia Católica, eran ilusorias. El valor de las fincas rústicas y urbanas, en el contexto de inestabilidad política y económica en que se encontraba el país, tendría que disminuirse para que alguien pudiera comprarlas. Aunque las fincas se vendieran en sus justos precios, la Iglesia se vería igualmente perjudicada pues solamente se le pagaría el cinco por ciento de su producción aunque produjeran más: "¿Y esto no es defraudar a la Iglesia de lo que justamente le corresponde? ¿No es disminuir los productos de sus bienes?"

[252] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 12, exp. 8.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

El 21 de enero de 1830, el gobernador respondió a la representación enviada por el Cabildo Eclesiástico de Guadalajara. En esta respuesta, Francisco García Salinas no rechazaba la vigencia de la legislación antigua, a la que apelaba el cabildo eclesiástico, pero la interpretó de forma diferente, pues sostuvo que esa legislación solamente demostraba "…que no se debe echar mano para otros objetos de los caudales consagrados al sostenimiento del culto…" además, sostuvo firmemente que el proyecto de ley no contradecía ni a la Constitución estatal ni a la federal, por el contrario buscaba resguardar los caudales de la Iglesia.

El gobierno no arrebataría a la Iglesia sus posesiones, solamente se encargaría de su administración a través de una institución creada para tal efecto, que evitaría manejos inadecuados y "…las dilapidaciones escandalosas que de ellos [los caudales de la Iglesia] se hacen a la vista de todo el mundo, por falta de medios en la autoridad eclesiástica, para hacerse dar una cuenta exacta de dichos caudales o por otras causas menos decorosas". García Salinas enlistó las ventajas de la instalación del Banco: proporcionaba a los eclesiásticos los medios de cobrar sus congruas, promovía la inversión de los capitales piadosos y lograba la felicidad de los pobres que no contaban con medios para subsistir. Por eso el gobernador se cuidó de no utilizar en su proyecto los términos de compraventa de terrenos ni de propiedad privada, sino que utilizó el concepto de arrendamiento perpetuo, así no dio a entender que despojaría de sus propiedades a la Iglesia, pues nominalmente seguían siendo suyas[253].

García Salinas se empeñó en demostrar que el Cabildo había tergiversado el sentido de su ley y que la desgracia caería sobre la nación (y el estado) si no aceptaba un proyecto que prometía resolver los problemas económicos y rescatar la producción agrícola de su decadencia. La administración, que hasta entonces había hecho la Iglesia Católica de las tierras, había sido deficiente y había motivado que tanto la producción agrícola como el cobro de las rentas disminuyera hasta alcanzar un mínimo.

[253] "Con el objeto de evitar la crítica de los grupos eclesiásticos, el proyecto preveía igualmente la entrega de una renta fija a las comunidades y a los párrocos, que dependían de esas rentas para el mantenimiento del culto y de su subsistencia" *Confer* Ludlow, Leonor, "Desamortización y regalía", 2009, p. 293.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

En conclusión, el gobernador respondió al cabildo eclesiástico de Guadalajara que el gobierno solamente iba a administrar los fondos piadosos de la Iglesia Católica para hacerlos más eficientes y que no iba a arrebatar ninguna propiedad. García Salinas dejó en claro que el cabildo lo había calumniado al sugerir que era ultramontano y actuaba inspirado por las doctrinas de los *waldenses, widefitas y husitas*; por el contrario se autodefinió como fiel católico, temeroso del juicio de Dios y que confiaba en que cuando se presentara ante él podría hacerlo con serenidad, mientras sus detractores conocerían

> …la distancia enorme que existe desde los bienes inmensos que yo me he propuesto hacer a la religión, al estado y a un pueblo digno de todos mis desvelos, hasta los males sin número, abusos escandalosos y desenfrenada inmoralidad que tratan de perpetuar con su oposición.[254]

Mientras los eclesiásticos veían a la Iglesia Católica como una de las dos potestades, con plena independencia y capacidad de decisión. García Salinas entendió a la Iglesia Católica como una institución pública, integrada al sistema federal y que por eso mismo debía estar supeditada al gobierno estatal. Esta postura recupera las nociones básicas del *regalismo borbónico*, pues defiende la facultad del estado de inmiscuirse en los asuntos eclesiásticos.

Al respecto, Alberto de la Hera define al regalismo como una doctrina que definió a los príncipes como detentadores de la potestad sobre las materias eclesiásticas, no como una concesión pontificia sino como una facultad inherente a su condición de soberanos.[255] Por su parte, José Antonio Maravall sostiene que el regalismo buscó la afirmación y reafirmación de la superioridad del estado en dos sentidos: la delimitación de los campos de acción de la Iglesia Católica y la supeditación de ésta a la autoridad regia. Este proceso de fortalecimiento del poder

[254] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, Caja 12, Exp. 8.
[255] Este autor distingue dos definiciones de regalismo, uno en sentido estricto que es el derecho que corresponde al rey por el sólo hecho de serlo, éste fue al que apelaron los monarcas Borbones. El regalismo en sentido amplio aplicable a las relaciones Iglesia-Estado y al correspondiente reparto de competencias desde los orígenes mismos de la cristiandad. *Vide* Hera, "El regalismo indiano", 1992, p. 85.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

real no solamente exigió el dominio sobre las actividades de la iglesia, sino la utilización de la fuerza simbólica de la religión para aumentar el poder real.[256]

García Salinas equiparó la creación del Banco con la Dirección de Diezmos, sostuvo que el primero podía funcionar en los mismos términos en que se puso en práctica la segunda. El estado de Zacatecas pertenecía a los obispados de Guadalajara y Durango, entre 1823 y 1824 el Congreso de Zacatecas solicitó a Jalisco que le entregara la parte de las rentas decimales que antes de la Independencia se enviaban a la Corona. Jalisco aceptó, sin embargo, el gobierno federal solicitó al Congreso de Zacatecas que le permitiera recibir ese porcentaje y la legislatura accedió a entregárselo. El 16 de febrero de 1827 el gobierno federal emitió un decreto que concedía al estado de Zacatecas la facultad para cobrar el diezmo, en consecuencia, el 16 de marzo de 1827, el Segundo Congreso Constitucional decretó la instalación de la Dirección de Diezmos[257], para que se encargara de su recaudación, liquidación y reparto. Para organizar el cobro del diezmo, desde 1827, se instalaron diezmatarios en cada partido del estado, se formuló un reglamento para el funcionamiento de la Dirección de Diezmos y se nombraron administradores. Sin embargo, esta institución tuvo muchos problemas para recaudar eficientemente el diezmo y contabilizarlo adecuadamente. Por eso en 1831 se propuso reformar la Dirección de Diezmos.

El gobernador de Zacatecas intentó adoptar una postura moderada, aunque estaba convencido de la justicia de su proyecto de ley, también era consciente de que si se obstinaba en su aprobación y promulgación, promovería el faccionalismo

[256] De acuerdo con Maravall, durante el siglo XVIII, los monarcas hispánicos expresaron sus tendencias regalistas mediante la reducción de las exenciones y las inmunidades eclesiásticas. Por ejemplo, El estado desarrolló recursos para cortar la intromisión de los jueces eclesiásticos en asuntos que no eran de su competencia, tal fue la función del recurso de fuerza, introducido en el siglo XIV y ampliamente desarrollado en el siglo XVIII no sólo por la legislación real sino por la actuación de los jueces y tribunales. Pues bien, la introducción de estos recursos logró subordinar la resolución de los conflictos jurisdiccionales a la potestad real. Además, se realizó un proceso de estatalización de la Iglesia, que consistió en la interposición de la monarquía como instancia mediadora entre la Iglesia Española y el Papado. Maravall, *Estado moderno*, tomo I, 1986, pp. 219-226.

[257] La creación de la Dirección de Diezmos se aprobó luego de polémicas discusiones al interior del Congreso estatal. El diputado Hoyos había advertido a sus compañeros que este decreto resultaría inconstitucional porque el Patronato se encontraba vigente, pues el gobierno federal había dejado la administración de los diezmos en las mismas manos… *Vide* Ríos Zúñiga, "El ejercicio del patronato", enero-abril 2014, pp. 47-71.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

en el estado, pues Aguascalientes ya se había manifestado violentamente contra el proyecto; así que propuso al Congreso suspender su aplicación provisional y solamente mantener vigente el artículo 76 del proyecto, que prohibía la extracción del estado de los caudales piadosos, además, solicitó que se ampliara a 90 días el plazo concedido a los ayuntamientos para hacer sus observaciones.

Por otra parte, el Ayuntamiento de Aguascalientes envió al Congreso una representación, el 13 de enero de 1830, para que suspendiera la aplicación del decreto provisional y se respetara el tiempo que tenían los ayuntamientos (60 días) para enviar sus observaciones al respecto y discutirlas.

La comisión de constitución integrada por los diputados García Rojas, Carrera y Sandoval recibieron la representación del cabildo eclesiástico de Guadalajara, la representación del Ayuntamiento de Aguascalientes y la respuesta de Francisco García Salinas al cabildo eclesiástico, con la tarea de dictaminar al respecto. La comisión de constitución concluyó, con excepción del diputado Sandoval, que debía suspenderse la observancia provisional del proyecto de ley, incluyendo su artículo 76 y que los ayuntamientos debían enviar sus observaciones el 20 de marzo. El diputado Sandoval propuso que no se suspendiera el decreto provisional de creación del banco, pues para hacerse efectivo requería el nombramiento de la Junta Directiva y la elaboración de su reglamento, así que la creación del banco todavía no se haría efectiva. Además, solicitó que se concediera a los ayuntamientos otros 60 días para que hicieran sus observaciones[258].

Mercedes de Vega señala que, aunque era pequeña, la oposición a Francisco García Salinas supo influir en la sociedad y aprovechar la fuerza de la religión, la tradición y la costumbre. Rosalina Ríos Zúñiga asegura que el proyecto no prosperó "…tanto por la fuerte oposición de los eclesiásticos Vélez y Carrera… como porque

[258] "¿Por qué señor se insiste con tanto tesón en quitarle el carácter provisional a la ley que erige el banco? ¿Será acaso por desvirtuar la opinión de los supremos poderes o será porque la ley sea mala? Si sucede lo primero esta razón debe reanimar a v. h. a conducirla a su completa ejecución. Y si lo segundo, aún no es tiempo de discutirlo. ¿Y aún se insistirá todavía en quitarle su carácter provisional? Si de hecho no se ha cumplido la ley, si no se ha nombrado la Junta Directiva, de que habla el articulo 4º, si ni aún es llegado el tiempo de discutir el proyecto de ley de 19 de noviembre y últimamente si hasta ahora no han sido perjudicados los intereses de que habla el decreto ¿por qué se intenta que v. h. con menoscabo de su honor y con perjuicio del bien procomunal destruya con una mano lo que tan justamente había hecho con la otra?" AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de puntos constitucionales, Caja 12, Exp. 8.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

afectaba a los propietarios quienes, finalmente, lograron que el Gobierno central interviniera para impedir que avanzara la iniciativa"[259]. Además, los pueblos indígenas del sur de Zacatecas (Tlaltenango, Tabasco y Jalpa) protestaron contra el proyecto, argumentando que se quedarían en la miseria.

Por su parte, Leonor Ludlow señala que el proyecto no se aplicó por la presión que ejerció la Iglesia Católica a nivel nacional sobre Bustamante, argumentando que el proyecto violaba el Plan de Jalapa; finalmente el 14 de marzo de 1830 la Cámara de Diputados emitió un decreto que cancelaba la vigencia de este proyecto. De cualquier manera, Francisco García Salinas no desistiría en su empeño por transformar al estado mediante la actividad legislativa, solamente cambió de estrategia para no provocar el temido faccionalismo.

En enero de 1830 se dirigió al gobierno un decreto para suspender los préstamos forzosos, decreto que el gobierno no quiso publicar y que devolvió al Congreso, donde se abrió una fuerte discusión, un grupo defendió como legal la postura de Francisco García Salinas y el otro consideró que había sobrepasado sus facultades.

La discusión subió de tono y el diputado Vélez se enfrentó a los diputados que apoyaban a García Salinas de forma contundente: "Y puede en contestación decírsele al gobierno que haga cuanto guste, que el Congreso calla y que seguirá viviendo en pupilaje como hasta ahora lo ha hecho para obsequiar todos sus deseos…"[260] En respuesta, el diputado Velasco dijo que el gobierno tenía las mejores intenciones, que sólo buscaba la felicidad y prosperidad de Zacatecas. Sin embargo, en la sesión del 8 de febrero de 1830, el diputado llamó facciosa a la comisión de constitución, integrada por Vélez y García Rojas, es decir, los acusaba de pertenecer a alguna logia masónica y de actuar bajo sus órdenes; ante una acusación tan grave, los diputados exigieron una explicación y Velasco tuvo que matizar sus afirmaciones.

A partir de entonces se desató un serio enfrentamiento entre los diputados Carrera, Vélez y García Rojas y los diputados Velasco, Dena, Sandoval y Parra,

[259] Ríos Zúñiga, "El ejercicio del patronato", enero-abril 2014, p. 64.
[260] Sesión del 28 de enero de 1830 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 2.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

que defendían el proyecto económico y político de García Salinas. En este contexto se articuló la exclusión de los curas para ocupar los puestos de diputados.

El diputado Roque Jacinto González propuso al Tercer Congreso Constitucional corregir la autorización, otorgada por la primera legislatura, para que los eclesiásticos pudieran ser electos diputados e incluir a los curas en la prohibición. El diputado Vélez (quien era cura) se mostró en desacuerdo, señaló que esa prohibición no se había aplicado ni en la Constitución de Cádiz, ni en la Federal y que solamente el estado de Jalisco la había introducido de entre todos los congresos locales. Los curas reclamaban que se quería corregir esta ley para lograr la aprobación del polémico proyecto de banco, que arrebataría a la Iglesia Católica las obras pías.

De acuerdo con Mercedes de Vega [261], el diputado González había respaldado su propuesta con el argumento de que los curas no representaban los intereses de los pueblos, sino que pretendían mantenerlos en la ignorancia para defender los intereses y derechos de la Iglesia que eran al mismo tiempo los suyos propios, de ahí que las funciones del legislador fueran incompatibles con las de los ministros de la iglesia.

Finalmente, el Tercer Congreso aprobó la propuesta de González y el 12 de agosto de 1830 publicó un decreto que excluía a los curas de la posibilidad de integrar los congresos estatales. Concluyó que el Primer Congreso había incurrido en una infracción a la Constitución Estatal pues al hacer una aclaración de un artículo constitucional había violado el artículo 194, que prohibía que se modificara la constitución antes de que se cumplieran dos años de su sanción y publicación, así que la tercera legislatura emitió un decreto aclarando el artículo 22 constitucional, precisando que los curas estaban incluidos en la prohibición para ejercer el oficio de diputados.

En respuesta, Francisco Romo, José Francisco Carrera y Juan José Vélez enviaron al Congreso una manifestación que exponía las razones de su separación de los cargos de diputados. Los diputados argumentaban que cuando el Congreso emitió un decreto aclaratorio de la ley que impedía a los vicarios eclesiásticos

[261] Vega Armijo, *Los dilemas de la Organización*, 2005, p. 267.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

integrar el Congreso, automáticamente se invalidó su elección, pues, aunque la ley no tenía un efecto retroactivo, lo que emitió el Congreso no fue una ley en forma de decreto, sino una aclaración a la ley constitucional, también en forma de decreto.

Los curas distinguían dos tipos de leyes: las preceptivas y las demostrativas o enunciativas; las primeras tenían efecto derogatorio, pues tenían la facultad para derogar leyes anteriores, por el contrario, las segundas no derogaban, solamente esclarecían puntos oscuros de las leyes ya decretadas. Por tanto, el decreto de la Tercera Legislatura no era una derogación de la aclaración que había hecho el Primer Congreso Constitucional, sino una ley demostrativa que estimaba insubsistente una aclaración, que hasta entonces se había considerado parte integrante del propio artículo constitucional. Este golpe que se asestó a los curas no pudo remover a los que ya integraban la tercera legislatura, sino que se aplicó en la elección del cuarto congreso.

Ya en abierto enfrentamiento, el diputado Vélez como integrante de la comisión de constitución intentó detener las proposiciones del grupo en pugna, por ejemplo, la propuesta de reorganizar la comisión de códigos para elaborar el código de procedimientos jurídicos en materia civil, presentada por el diputado Velasco[262].

Resulta evidente que los aliados del gobernador Francisco García Salinas en el poder legislativo estatal se habían propuesto eliminar los escollos que les impidieran aplicar las reformas, que según ellos llevarían al estado de Zacatecas a su mayor prosperidad y felicidad, pues al mismo tiempo que se buscaba sacar a los curas del poder legislativo, se criticaba la participación de los ayuntamientos en la elaboración de las leyes.

El 4 de marzo de 1830 algunos diputados acusaron a los ayuntamientos de tardanza en el envío de sus observaciones, precisamente sobre el proyecto de banco, aunque estos tenían hasta el 20 de marzo para enviarlas. El diputado Dena

[262] Al respecto, Mercedes de Vega señala que como resultado de las discusiones sobre el proyecto de banco es posible definir dos posturas ideológicas: “Una intentó conservar el papel del clero como actor político fundamental, así como sus fueros y privilegios, su riqueza amortizada y su independencia respecto de la autoridad civil, posición que no sólo fue sostenida por los eclesiásticos, sino que recibió también apoyo de los sectores más conservadores de la sociedad. Otra, se adhirió plenamente a la corriente liberal en sus vertientes política y económica, y en ella no fue raro descubrir a eclesiásticos…” Vega Armijo, *Los dilemas de la organización*, 2005, p. 267.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

aseguraba que: “Bien convencido debe estar el Congreso de que si se quiere dar a los Ayuntamientos todo el tiempo que necesiten, ni 60 años serán bastantes en la mayor parte de ellos y a conciencia jamás se aprobará constitucionalmente un proyecto de ley…”[263]

El diputado Dena se quejó de que los Ayuntamientos no recibieran sanción alguna por su retraso en el envío de sus dictámenes. En la sesión del 2 de diciembre otra vez arremetió contra los retrasos de los dictámenes de los ayuntamientos y propuso que el proyecto de ley respectivo se decretara de forma provisional. Otros diputados opinaron que aunque se decretara un proyecto de ley de forma provisional, debía esperarse y ponerse a discusión la opinión de por lo menos un ayuntamiento, pues semejante ejercicio resultaba útil y sabio, de lo contrario se pecaría de precipitación “…y lo que es peor, en el defecto en que otras veces ha caído de dar leyes informes, que apenas se han dictado y ya se les conocen la multitud de huecos que se les dejaron sin poder remediarlo, porque es vergonzoso que apenas salga la ley y ya merezca corregirse…”[264]

Cabe señalar que desde 1828, el Congreso había solicitado al gobierno que presionara a los ayuntamientos para que enviaran a tiempo sus observaciones, “…evitando confundir las de un proyecto con las de otro, cuidando de extenderlas en pliego entero y sentando con extensión las razones de conveniencia que les ocurran para la adopción o inadmisión del proyecto de ley…”[265] Después, en noviembre de 1829, el congreso solicitó nuevamente al gobierno que solicitara a los ayuntamientos las observaciones de los proyectos cuyo plazo había concluido, para que las enviaran en un mes.[266]

Finalmente, la oposición a la participación de los ayuntamientos en la elaboración de las leyes se formalizó en la Constitución estatal de 1832, cuya publicación obliga a preguntarse ¿cómo fue posible que los ayuntamientos, tan renuentes a enviar sus observaciones a los proyectos de leyes, hayan respondido

[263] AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 2
[264] AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 2
[265] Libro quinto de decretos, 1827, 1828 y 1829 en AHEZ, Poder Legislativo, índices de leyes, decretos y reglamentos, caja 1.
[266] AHEZ, Poder Legislativo, índices de leyes, decretos y reglamentos, caja 2.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

a una propuesta de reforma que les restaba facultades? Al respecto, los integrantes de la cuarta legislatura señalaron que al hacer sus reformas tuvieron en consideración un gran número, pero no todas, las observaciones de los ayuntamientos y de otras autoridades del estado. Sin embargo, en las reflexiones que recibieron "…se nota el celo verdaderamente laudable con que las autoridades municipales han sostenido aquellas disposiciones de la constitución, según las que no pueden sancionarse ni derogarse las leyes o decretos sin oír antes la opinión de los ayuntamientos…" Así que cabe la posibilidad de que el congreso haya tomado las observaciones de los ayuntamientos como simples consejos, que no tenía la obligación de incluir en el proyecto, y que haya aprobado la Constitución de 1832 con tan solo algunas observaciones y a pesar de que los ayuntamientos expresaran su oposición.

2.4.3. Liberales contra liberales: el problema de la administración de justicia

Con la exclusión de los curas de las elecciones para diputados, parecía que el proyecto planteado por Francisco García Salinas no encontraría obstáculos en la cuarta legislatura (1831-1832), por lo menos esa era la percepción en enero de 1831, cuando abrieron sus sesiones y el presidente del Congreso, Pedro Ramírez, señaló que su objetivo primordial era lograr la consolidación del Sistema Federal,

> …dictando todas las leyes que aún faltan en muchos de los ramos de nuestra administración interior, perfeccionando otras que la experiencia ha hecho conocer tener algunas faltas o vacíos, que no las han dejado producir todo su efecto; administración de justicia, hacienda pública y gobierno municipal reclaman en este sentido la atención del Congreso…[267]

Además, se comprometió y solicitó el mismo compromiso de sus compañeros diputados para que no se decretaran leyes contrarias a los intereses generales y a la opinión pública, "…que habrá premeditación y calma en las discusiones, que las presidirá la justicia y la razón, que no tendrá lugar el interés individual…"[268] Y pidió

[267] Sesión del 1º de enero de 1831 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, caja 3.
[268] AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 3

a los zacatecanos su docilidad para acatar las disposiciones. Sin embargo, las diferencias no cesarían en el seno del poder legislativo, pues, aunque todos los diputados apoyaban el proyecto de García Salinas, tenían diferentes posturas sobre cómo aplicarlo.

La cuarta legislatura emprendió y aprobó la denominada reforma a la constitución estatal en 1832; además, aprobó el reglamento para el régimen interior del presidio de Fresnillo y autorizó al gobierno el empleo de reos para el presidio y minas de Fresnillo.

Con respecto a la educación pública, decretó la instalación de una biblioteca pública en la ciudad de Zacatecas, la creación de la escuela normal lancasteriana y de dos academias de dibujo, una en Zacatecas y la otra en Aguascalientes; también emitió un decreto para arreglar la enseñanza pública del estado y mandó establecer en la Villa de Jerez las cátedras de gramática latina, elementos de filosofía, derecho civil, derecho constitucional, historia eclesiástica y derecho canónico.

En el ramo de hacienda pública emitió decretos para liberar del derecho de alcabala a las platas y a los tejidos de lana y algodón; prohibió a los extranjeros el comercio al menudeo e impuso a los productos extranjeros el dos porciento de consumo (sobre el tres que ya se pagaba); facultó al gobernador para que nombrara visitados y sub visitador de las rentas públicas.[269]

Trabajó intensamente en la implantación de los jueces de letras, la regulación sobre vagos, el plan de enseñanza pública, la elaboración de un nuevo reglamento económico-político de los partidos y una reforma en la administración de diezmos.

Esta legislatura eludió los proyectos de leyes y trabajó mediante decretos; sin embargo, se trazó la misión de sistematizar la legislación que se había acumulado; planeó hacer una valoración de las leyes, para definir si se contradecían o habían caído en desuso; también se propuso evaluar la aplicación de la legislación sobre enseñanza pública y administración de justicia para corregirla y reescribirla, si era necesario.

Sin embargo, al interior de esta legislatura se presentó un notable enfrentamiento entre el joven Luis de la Rosa Oteyza y el experimentado Pedro

[269] AHEZ, Poder legislativo, Leyes y decretos, caja 5, exp. 3.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Ramírez, sobre cuál era el camino correcto para implantar las medidas de transformación del estado. Luis de la Rosa Oteyza era un abogado de 26 años que, entre 1825 y 1827, se había dedicado a escribir para los periódicos "La estrella polar" y "El fantasma" en Guadalajara. Francisco García Salinas lo había invitado a colaborar en su gobierno cuando apenas tenía 24 años.[270] En cambio, Pedro Ramírez era un médico con amplia experiencia en los asuntos del gobierno y de la práctica legislativa; había sido secretario del ayuntamiento de Zacatecas, integrante de la comisión que elaboró la Constitución estatal de 1825 y en 1828 propuso la primera reforma a la Constitución. Entre 1825 y 1828 había sido miembro de la Sociedad Patriótica de Amigos del país.[271]

El proyecto legislativo de Luis de la Rosa Oteyza consistió en una reforma integral de las leyes, pues el trabajo legislativo que se había hecho hasta entonces, mediante reformas parciales, había generado más confusiones que soluciones. Según él, el reglamento de tribunales, por ejemplo, era difícil de entender "…a causa de las muchas resoluciones que se han expedido por los Congresos anteriores, ya reformando algunos de sus artículos, ya adicionando otros y por último derogando muchos…"[272] Por su parte, Pedro Ramírez tenía la convicción de que las leyes debían perfeccionarse poco a poco como resultado de la reflexión colectiva y de su aplicación.

Ambos diputados tuvieron diferencias respecto a cómo debía elaborarse la ley. En la sesión del 13 de enero de 1831 se presentó una representación de la Dirección de Diezmos que proponía eliminar ciertos inconvenientes para hacer el cobro de los diezmos, Ramírez sostuvo que se podía aprobar la representación y publicarla en forma de decreto provisional, en cambio, Luis de la Rosa Oteyza argumentó que semejante medida provocaba múltiples inconvenientes:

---

[270] Natural de Pinos, hijo de hacendados, estudió en el Colegio de San Luis Gonzaga y en la Universidad de Guadalajara. Fue integrante del quinto congreso del estado, diputado al congreso general en 1833, ministro de estado, embajador en Estados Unidos. Editor de periódicos en Zacatecas y en la ciudad de México. Flores Zavala, "Todos los hombres son iguales", 2010, p. 303.
[271] Estudio medicina en la Universidad de Guadalajara. Fue presidente de la junta patriótica en 1831, diputado federal y jefe político de Zacatecas en 1833, integrante del consejo de gobierno y editor de periódicos. Además, fue director de la Junta Directiva de Enseñanza Pública, organismo creado a raíz de la aprobación de la ley de 1831. *Ibid.,* pp. 301-302.
[272] AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Sesión ordinaria del 13 de enero de 1831

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

> …que la reforma parcial de las leyes era muy perjudicial porque producía una confusión en el cuerpo de la legislación como había sucedido en el reglamento de tribunales del estado, que al principio era muy sencillo y en el día ya no era fácil entenderlo a causa de las muchas resoluciones que se han expedido… ya reformando algunos de sus artículos, ya adicionando otros y por último derogando muchos.[273]

De la Rosa proponía que cualquier problema sobre el ramo se discutiera hasta que se abordara el reglamento de diezmos, para que se pudiera formar un cuerpo completo de legislación, que facilitara la aplicación de los procedimientos. Por el contrario, Ramírez consideró que era importante resolver las dudas que la Dirección de Diezmos había planteado, para que continuara trabajando, así que era necesario aprobar provisionalmente las medidas que se habían propuesto.

Para Luis de la Rosa, las leyes debían integrarse en un *corpus* coherente y simple que permitiera su aplicación sin necesidad de interpretarla; para Pedro Ramírez la ley solucionaba problemas específicos y podía acumularse hasta que se lograra, poco a poco, su organización.

Esta misma discusión se presentó en la sesión extraordinaria del 18 de enero de 1832, la comisión de puntos constitucionales presentó su dictamen sobre la ley orgánica de tribunales y Luis de la Rosa propuso que se suspendiera su discusión hasta que la comisión hiciera un dictamen de todo el proyecto, no solamente de una parte, como era el caso.

El diputado Ramírez, como integrante de la comisión de puntos constitucionales, le respondió que no había obstáculos para discutir una parte del proyecto de ley, pues la comisión ya había analizado las otras partes y pronto presentaría su dictamen respectivo. Luis de la Rosa le respondió que el procedimiento que proponía para discutir los proyectos de ley no era metódico, "…como lo exige la buena coordinación de ideas". Sin embargo, los diputados rechazaron la propuesta de Luis de la Rosa y aprobaron el dictamen en lo general.

En la sesión extraordinaria del 21 de enero de 1832, Rosa y Ramírez se enfrentaron nuevamente; esta vez por la aprobación del artículo diez de la ley

[273] El diputado Márquez señaló que ya había disposiciones que regulaban el ramo de diezmos, tales como la Recopilación de Indias y la Ordenanza de Intendentes. AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las sesiones, Caja 3.

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

orgánica de tribunales.[274] Luis de la Rosa sostuvo que aprobar este artículo implicaba que se debía modificar la ley de jueces de letras que ya se había sancionado, "…a la cual no se podían hacer esas variaciones sin que primero corriera todos los trámites constitucionales".

Pedro Ramírez aceptó que, en caso de aprobar el artículo diez, efectivamente se debían modificar leyes ya sancionadas; sin embargo, no creyó que eso fuera un inconveniente, pues si la ley de jueces de letras se aprobaba, comenzaría a tener efecto "…después que los actuales jueces de letras se separaran de sus destinos por renuncia u otro motivo…"; además, consideró que era deber de la comisión proponer aquellas reformas que considerara pertinentes para arreglar la administración de justicia, incluso de aquellas leyes que apenas se hubieran sancionado y que estuvieran en proceso de aprobarse.

El diputado Rosa contestó que se equivocaba, pues la única tarea que se le había encomendado a la comisión era el dictamen sobre el proyecto de ley orgánica

> …pero no las otras leyes que, aunque correspondan a la administración de justicia y deban insertarse en aquella [la ley orgánica], ya están sancionadas y no pueden variarse sin los requisitos constitucionales que por lo mismo aún cuando la comisión hubiera considerado útiles las reformas que propone debía esperar el tiempo oportuno para proponerlas atendiendo a que era necesario circularlas a los ayuntamientos, así como se circuló la ley a que se refiere.[275]

Para solucionar el problema que Rosa planteaba, el diputado Ramírez propuso que se enviaran entonces las reformas de la ley de jueces de letras a los ayuntamientos y que se decretaran provisionalmente mientras tanto. Rosa contestó que semejante medida contribuiría al desdoro del Honorable Congreso.

Finalmente, en la sesión siguiente, del 25 de enero, los diputados Gómez Farías y Hermosillo retiraron el polémico artículo décimo y reiteraron la vigencia del

[274] Este artículo disponía que el gobierno debía nombrar los jueces de letras de una terna propuesta por el Tribunal Superior de Justicia y que ningún juez letrado podía serlo "…de la municipalidad en que haya residido por más de tres años o del lugar en que estén radicados sus padres o familia" Sesión extraordinaria del 21 de enero de 1832 en AHEZ, Poder legislativo, Actas de las sesiones, caja 4.

[275] Sesión extraordinaria del 21 de enero de 1832 en AHEZ, Poder legislativo, Actas de las sesiones, caja 4.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

artículo cuarto de la ley de jueces[276]. Sin embargo, Pedro Ramírez insistió en que se incluyera un fragmento del artículo décimo en la ley de jueces que se había enviado a los ayuntamientos. Según este fragmento, ningún juez podría serlo de la municipalidad en que hubiera residido por más de tres años o del lugar en que radicaran sus padres o familia.

Otra vez el diputado Rosa rechazó la propuesta por considerarla impracticable, ya que según su opinión los jueces llevaban a su familia a todos los lugares donde trabajaban y resultaba injusto y poco ventajoso prohibirles que lo hicieran, además las sospechas de parcialidad de los jueces podían solventarse "…con los medios que las leyes proporcionaban a los litigantes como eran los de poder recusarlos y la prohibición que imponía a los jueces de conocer en aquellos asuntos en que estuvieran interesados sus parientes…"[277]

El fondo de las discusiones de ambos diputados fueron los procedimientos que debían seguirse para elaborar y sistematizar las leyes, respetando el marco que permitía la constitución y el reglamento interior del Congreso. Luis de la Rosa exigía que se siguieran pautas racionales y metódicas, pues tenía la convicción de que las leyes racionales acabarían con la inestabilidad y los problemas del estado. En cambio, Pedro Ramírez opinaba que la experiencia debía delinear la forma de las leyes, sólo así se garantizaría el éxito de su aplicación.

En la sesión del 24 de enero de 1831, durante la discusión del proyecto para establecer jueces de letras en el estado, Pedro Ramírez mostró a Luis de la Rosa la necesidad de considerar la situación política, económica y social para elaborar las leyes.

El gobernador, Francisco García Salinas, había encargado la elaboración de este proyecto a la comisión de códigos, en la que Luis de la Rosa fue un activo integrante. La tercera legislatura recibió el proyecto en enero de 1829 pero nunca lo decretó como ley, lo envió a los ayuntamientos para que le hicieran observaciones,

[276] Este artículo disponía que los jueces de letras debían ser nombrados por el gobierno a propuesta en terna del congreso. Sesión del 25 de enero de 1832 en AHEZ, Poder legislativo, Actas de las sesiones, caja 4.
[277] Sesión del 25 de enero de 1832 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las sesiones, Caja 4.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

pero como no las recibió todas nunca los discutió; así que en 1831, la cuarta legislatura retomó su discusión.

Ramírez advirtió que aplicar este proyecto acarrearía serios problemas, principalmente porque proponía el nombramiento de un solo juez de letras para cada partido. Se preguntó cuánto tardarían las causas en resolverse si se sustanciaban en las cabeceras de los partidos "…y en mayor distancia, por consecuencia, de los puntos en que se perpetraron…" las infracciones. Después, buscó demostrar el hecho de que un juez letrado no podría impartir justicia en toda la extensión de un partido, sin ayuda y sin recursos económicos.

Fundamentó su postura con casos hipotéticos y ejemplos puntuales. Comparó las condiciones en que debían trabajar los jueces de letras con las situaciones que los alcaldes municipales, encargados de sustanciar las causas, enfrentaban cotidianamente: conseguir testigos no era una tarea sencilla, aunque muchos presenciaban un incidente, pocos estaban dispuestos a tomarse la molestia de asistir a una citación del alcalde y responder a sus cuestionamientos cuantas veces lo necesitara. Enfatizó que, si los alcaldes tenían múltiples inconvenientes en la formalización de los cargos, en la búsqueda de testigos y en la elaboración de testimonios, los jueces de letras se enfrentarían a obstáculos mucho mayores y en consecuencia se presentarían más demoras en la administración de justicia.

Aunque el diputado Ramírez no estaba en contra de las reformas propuestas por Luis de la Rosa, cuestionó algunas circunstancias que, en su opinión, el proyecto no consideraba; por ejemplo, sostuvo que antes de establecer los jueces letrados resultaba imperioso

> …arreglar la extensión local de los partidos, fijar el número de habitantes que ha de tener cada uno, saber los que resulten en todo el terreno del estado, aproximarse en lo posible a los gastos que deben erogarse en dotar los jueces de letras que han de ponerse en todos ellos y tener lo necesario en la hacienda pública para este objeto, que proceder a su creación, esto lo exige la prudencia, la naturaleza del asunto y lo prevenido en los seis artículos primeros del capítulo segundo de la ley de 9 de octubre de 1812…[278]

[278] Sesión del 24 de enero de 1831 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 3.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Añadió que las poblaciones zacatecanas eran tan miserables que no podían mantener seguras sus cárceles ni mucho menos darles de comer a sus presos. Concluyó que para que la administración de justicia fuera expedita debía haber un juez de letras en cada municipalidad, pues las distancias entre pueblos eran tan largas que "…la mejora de la administración de justicia que pueda haber en ellos [los municipios] no pasará de los puntos en que residan dichos jueces, quedando los demás en peor estado del que tienen en el día…"

Ante semejantes objeciones, Luis de la Rosa respondió que el proyecto de ley debía promulgarse en forma de decreto provisional, porque desde hacía dos años que se había puesto a discusión y los ayuntamientos todavía no enviaban sus observaciones; dijo que debía aplicarse provisionalmente porque había que esperar a que se terminaran y aprobaran los códigos. Concluyó que no dudaba de la conveniencia del establecimiento de los jueces de letras, ya que sólo había que hacer modificaciones a los procedimientos.

El diputado Ramírez le respondió que se equivocaba si creía que se oponía al establecimiento de los jueces, puntualizó que su objeto era simplemente "…manifestar que para que los pueblos recibieran todo el beneficio, que era de esperar del proyecto que se discutía, era necesario darle más extensión…" pues el número de jueces de letras que se proponía era reducido, ya que incluso Jalisco, que había establecido un número mayor de jueces, había fracasado en su establecimiento y había tenido que recurrir al establecimiento de asesores "…en vista de las dificultades que a cada paso se pulsaban para que aquellos jueces pudieran despachar prontamente todas las causas…"

El diputado Rosa no se dejó amedrentar y respondió a Ramírez que los inconvenientes presentados en Jalisco eran producto de su legislación, además era mejor dejar la administración de justicia en manos de jueces letrados que de los alcaldes. El diputado Márquez respaldó el proyecto de Luis de la Rosa, argumentó que "…los perjuicios que resienten los pueblos en el día estando administrada la justicia por jueces legos son muy graves…", de ahí que fuera necesario aprobar el proyecto en lo general y que se hicieran modificaciones a los artículos particulares.

Finalmente, el proyecto se aprobó en lo general y se propuso la discusión de sus artículos.

En la sesión del 17 de enero de 1831, la discusión se centró en una serie de reformas a la administración de justicia, que presentó Luis de la Rosa Oteyza y que consistieron en la reducción a un solo magistrado en cada una de las salas del Supremo Tribunal de Justicia y en la organización de un cuerpo "…coordinado y metódico, [de] la multitud de resoluciones que se han dado por los Congresos anteriores, modificando o suprimiendo, adicionando o interpretando los artículos del Reglamento de Tribunales sancionado en 26 de febrero de 1825…"[279]

Según el abogado, el arreglo de la administración de justicia dependía de la formación de los códigos y la organización de los tribunales y sus procedimientos. Como la elaboración de los códigos estaba en proceso, propuso solucionar los problemas que albergaban las distintas instancias de administración de justicia. El artículo 171 constitucional había dispuesto que en la capital del estado se asentara el Tribunal de Justicia con tres salas "…y compuesta cada una de ellas del magistrado o magistrados que designara el reglamento especial de tribunales"[280]. El Reglamento de Tribunales, elaborado y decretado provisionalmente en 1825, dispuso en sus artículos 29 y 41 que tanto la primera como la segunda sala debían integrarse por un magistrado y colegas propuestos por las partes, "…individuos que ordinariamente ignoraban aun los primeros rudimentos del derecho…" según Luis de la Rosa.

Estos artículos se derogaron por sus pésimos resultados y se establecieron tres magistrados en cada una de las salas, medida que en opinión de Luis de la Rosa "…ha ocasionado entre otros inconvenientes el más fatal entorpecimiento en la administración de justicia, por la escasez de abogados que suplan las repetidas faltas de los magistrados; ocasionadas por enfermedades, ausencias, excusas o recusaciones que son tan frecuentes."

El establecimiento de un solo magistrado en cada una de las salas promovería el despacho eficaz de los negocios judiciales, pues los magistrados no

[279] Sesión del 17 de enero de 1831 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las sesiones, Caja 3.
[280] *Constitución política del estado libre de Zacatecas*, documento en línea citado.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

se enfrascarían en largas y difíciles discusiones para ponerse de acuerdo. Otras ventajas de reducir el número de magistrados eran "…dejar expeditos seis abogados para los juzgados de letras que han de crearse y la de evitar los embarazos que se presentarían para cubrir las faltas de los magistrados…" El estado se ahorraría 15 mil pesos anuales con la supresión de seis de los nueve magistrados del Supremo Tribunal.

Luis de la Rosa desconfiaba de la toma colegiada de decisiones, la encontraba engorrosa y molesta; sostenía que la principal finalidad del legislador era promover la expedición pronta de los negocios civiles y sobre todo criminales, finalidad que no se alcanzaba cuando una corporación administraba justicia.

No estaba de acuerdo en que hubiera más capacidad e instrucción en una corporación que en un individuo, los jueces reunidos no desarrollaban todas sus facultades, "…sino cuando tienen precisión de sacar todos sus recursos de sí mismo" Además, la integridad de un juez dependía de su responsabilidad ante la opinión pública, "…esta responsabilidad obra de un modo más eficaz cuando las prevaricaciones o delitos en la administración de justicia no se atribuyen a una corporación sino a un individuo determinado, que es el único que debe responder de su conducta."

Para respaldar su punto de vista, Luis de la Rosa recurrió a Bentham, quien se pronunció contra la pluralidad de jueces en un tribunal y recomendó que, en lugar de la reunión de jueces, se recurriera al litigio de la causa, pues era más eficiente: el juez tendría la posibilidad de escuchar los argumentos confrontados de dos abogados que le proponían los hechos, las leyes y las pruebas. Además, si el juez tenía dudas y dificultades para pronunciarse con respecto a una causa, "…nadie le impide consultar a letrados desinteresados en la causa y valerse de los mejores consejos…"

Coincidía con Bentham en que para administrar justicia se debía invocar la autoridad de la justicia y no la ciencia de los jurisconsultos, es decir, que la capacidad de discernimiento de una persona resultaba poco importante, cuando sus decisiones se fundaban en leyes sólidas.

El 20 de enero de 1831 el Congreso dio segunda lectura a esta proposición, la aprobó y la envió a la comisión de puntos constitucionales para que elaborara su dictamen. Sin embargo, el 10 de febrero Luis de la Rosa quiso modificar su proposición y en lugar de establecer un magistrado en cada sala, propuso que cada sala se dividiera en dos secciones, una para resolver los asuntos civiles y otra para los criminales. Explicó que esta separación resultaba necesaria para que los magistrados tuvieran que atender menos asuntos y pudieran resolverlos todos.

El magistrado de lo civil podía suplir las faltas del criminal y viceversa; cuando en la tercera sala fuera necesario conocer sobre algún recurso de nulidad, el magistrado que tuviera la causa podía asociarse con otros dos magistrados que no tuvieran intereses involucrados en el asunto.

La propuesta se mandó a la comisión de puntos constitucionales. En agosto de 1831, seguramente como parte del dictamen al proyecto de ley, el diputado Ramírez propuso al congreso que el Supremo Tribunal de Justicia quedara conformado con 9 magistrados y un fiscal, es decir, que no se redujera el número de magistrados como lo había propuesto Luis de la Rosa, pues

> …los tribunales eran los que debían decidir sobre los más caros intereses del hombre como son su vida, su libertad y sus bienes, por esto era necesario proporcionar que en aquellos se reuniera el mayor número de luces posible y que estuvieran menos expuestos a la seducción y que… estas calidades sólo podían encontrarse en un tribunal colegiado…[281]

El diputado Ramírez apeló a la costumbre y puso como ejemplo las naciones antiguas y modernas, pues incluso los reyes de España, tan celosos de la unidad de su Imperio se habían inclinado por la pluralidad de jueces.

Luis de la Rosa respondió que debía considerarse el ahorro que se lograría si se redujera el número de magistrados, además, argumentó que "…aunque el tribunal se compusiera de un solo magistrado, no podía decirse que por él únicamente se decidían los negocios, pues teniendo éstos de otras instancias según su naturaleza, la misión venía a resultar de la conformidad de dos o tres jueces…"[282] Finalmente, la proposición de la comisión de constitución se aprobó y se acordó que

[281] Sesión del 4 de agosto de 1831 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 4.
[282] Sesión del 4 de agosto de 1831 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 4.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

en sesiones extraordinarias se votarían las ternas que se propondrían al gobierno para que seleccionara a los magistrados.

Luis de la Rosa Oteyza desconfiaba de la experiencia, como una herramienta para desempeñar las actividades de gobierno, judiciales y legislativas; dudaba del conocimiento empírico que tenían los alcaldes y confiaba plenamente en las teorías de la época y en la fuerza de la ley para transformar a la sociedad. Su proyecto consistió en hacer más eficientes los procedimientos para que la administración de justicia fuera expedita; este afán de eficiencia también lo vertió en su actividad legislativa, pues buscó la pronta elaboración de la ley a través de la simplificación de los procedimientos. En cambio, Pedro Ramírez tenía la certeza de que los procedimientos debían enfocarse en la reflexión lenta y meditada, aunque se sacrificara la eficiencia, además, debían incluir el mayor número de opiniones posibles, pues sólo así las leyes se aplicarían con el consenso de la mayoría.

2.4.4. El uso de la ley ante la incertidumbre

A principios de diciembre de 1828, el Segundo Congreso de Zacatecas se tuvo que manifestar ante los informes de un pronunciamiento armado, liderado por Santa Ana, que exigía la expulsión de los españoles, ante la amenaza de una invasión. Solicitó a los habitantes del estado que "...como súbditos dóciles de la constitución y de la ley os prestéis con firmeza y sin vacilar a mantener el orden y tranquilidad del Estado, a obedecer y respetar a vuestras autoridades y a derramar, si preciso fuere, toda vuestra sangre en defensa de la patria, de sus instituciones y de su forma de gobierno federal."[283]

Si el motivo de la rebelión era solamente la presencia de los españoles en el territorio mexicano, entonces los diputados exhortaban a los rebeldes a que hicieran su respectiva solicitud ante las cámaras de la unión, "...únicas en quienes residen facultades para expelerlos del territorio de la república..." para que dictaran una ley justa que fuera satisfactoria para todas las partes.

[283] Libro 5º de decretos, 1827, 1828 y 1829 en AHEZ, Poder legislativo, Índices de leyes, decretos y reglamentos, caja 1.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Los diputados zacatecanos apelaron, entonces, a la resolución de conflictos a través de la elaboración, procuración y respeto de la ley; también apelaron a que la voluntad de la mayoría se viera reflejada en la legislación, debidamente elaborada por las cámaras de la unión, "...en todo el libre ejercicio de sus amplias y soberanas facultades..."

Sin embargo, esta postura cambió cuando se desató un conflicto mucho mayor, que tuvo como detonante las elecciones presidenciales de 1828. Quienes apoyaron la expulsión de los españoles, también defendieron la elección de Vicente Guerrero como presidente de la república; antes del Motín de la Acordada, Santa Anna encabezó esta facción en Veracruz. La legislatura de Jalisco consideró que el triunfo legítimo en las elecciones presidenciales le correspondía a Manuel Gómez Pedraza y actuó en consecuencia: envió a Pedro Tamés a Guanajuato, a Ignacio Herrera a Michoacán y al diputado Urbano Sanromán a Zacatecas, para expresarles su deseo de confederarse y defender el orden constitucional. Además, el gobernador de Jalisco, José Justo Corro, insistió en que Anastasio Bustamante, comandante general de los estados internos de Oriente, se pusiera al frente de las fuerzas militares de Jalisco. [284]

El congreso zacatecano también expresó su disposición para "...estrechar la confederación con las demás legislaturas sus hermanas para que, uniendo sus sentimientos y esfuerzos, se salve a la Patria en la borrasca que padece y se conserve a todo trance el sistema..."[285] Así que el día 28 de diciembre de 1828 se convocó a una sesión extraordinaria para escuchar la propuesta del diputado de Jalisco.

El diputado Murguía explicó que, por tratarse de un asunto de suma importancia, debía aplicarse al pie de la letra el artículo 57 del reglamento interior del Congreso, que mandaba que después de leerse cualquier dictamen de alguna comisión, el presidente debía señalar un día para su discusión, dejando un intervalo

[284] Olveda, "Jalisco y su primera experiencia federalista", 2012, pp. 212-213.
[285] Libro 5º de decretos, 1827, 1828 y 1829 en AHEZ, Poder legislativo, Índices de leyes, decretos y reglamentos, caja 1.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

de dos días.[286] Sin embargo, el resto de los diputados consideró que este asunto debía discutirse con prontitud, es decir, en esa misma sesión, pues las leyes a las que apelaba el diputado Murguía se habían hecho para aplicarse en circunstancias normales, "…y por lo mismo, el asunto presente no debe sujetarse a ella porque sería un defecto gravísimo del sistema, tener en casos tan apurados como el presente, que observar escrupulosamente una ley que llevara a la república a su ruina…"[287] Según los diputados, las leyes se habían creado para responder a casos ordinarios y las leyes no habían podido prever el asunto que les ocupaba.

Los legisladores expresan una postura casuista sobre la ley (incluyendo la Constitución), pues consideraron que la legislación solamente tenía utilidad y vigencia en ciertas situaciones, es decir, en los casos señalados por la propia ley. Para resolver los casos extraordinarios, se debía recurrir a otras soluciones; de ahí que los diputados zacatecanos acordaran suspender las leyes ordinarias y dictar nuevas disposiciones que protegieran a la nación: "La república se haya sin cabeza y por tanto no existe constitucionalmente ¿pues cómo será posible que en tamaña orfandad nos sujetemos a una ley que no pudo prever nada de lo que sucede"[288]. Zacatecas resolvió confederarse con Jalisco.

Ante esta resolución cabe preguntarse si el congreso zacatecano ¿acaso gozaba de facultades para suspender y establecer leyes fundamentales? ¿acaso la constitución disponía la pérdida de la vigencia de las leyes en tiempos de guerra e incertidumbre? ¿por qué los diputados aceptaron la disolución de la federación con tanta facilidad?

Ni la constitución federal de 1824 ni la constitución de Zacatecas de 1825 preveían las circunstancias en que se encontraba el país a finales de 1828, debido a la sucesión presidencial: el congreso general había cerrado sesiones y su comisión permanente no tenía facultades para calificar la elección presidencial. Aún así, la constitución federal, en su artículo 162, sobre restricciones a los poderes de

[286] Reglamento para el gobierno interior del Congreso del estado libre de Zacatecas, 1827 en AHEZ, Poder legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 3, exp. 1.
[287] Sesión extraordinaria y secreta el 28 de diciembre de 1828 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las sesiones, caja 2.
[288] Sesión extraordinaria y secreta del 28 de diciembre de 1828 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las sesiones, Caja 2.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

los estados, especificaba que los estados no podían entrar en transacción o contrato con otros estados, sin el consentimiento previo del congreso general, o su aprobación posterior, si la transacción era sobre arreglo de límites.

Sin embargo, los legisladores zacatecanos consideraron que el pacto entre los estados se había roto, pues no había poderes federales; esta situación permitió a los estados establecer nuevas asociaciones, mediante la elaboración de nuevas leyes. El diputado Cayetano Martínez de Murguía fue el único que consideró que hacer nuevos pactos y confederaciones no estaba en las atribuciones del congreso estatal; la liga que se estaba formando "…se efectúa por medio de un contrato y contratar no pueden los estados según la constitución sin el previo consentimiento del Congreso General"[289]

El congreso zacatecano emitió un decreto para formar una coalición entre estados y restablecer a los supremos poderes generales. Este decreto tenía once artículos y dispuso la creación de una *Junta de Comisionados de los Estados Confederados*, integrada por tres representantes de cada uno de los estados miembros, asentada en la ciudad de Lagos y que debía nombrar un presidente temporal. Además, se convocó a todos los militares a que se adhirieran a la confederación. Esta Junta se disolvería cuando la mayoría de las legislaturas de los estados confederados estuviera segura de que "...los poderes generales han recobrado toda su libertad..."

Estas disposiciones ponen en evidencia la poca autoridad y legitimidad que tuvieron las constituciones, tanto la federal como las estatales. Para los legisladores zacatecanos y sus pares de Jalisco, la constitución, entendida como un documento normativo escrito, aprobado por un congreso y jurado por todos, no tenía la fuerza necesaria para sostener el orden político.

A simple vista, la postura de los legisladores resulta contradictoria, pues eran los representantes del poder legislativo, en un sistema de gobierno que tuvo como fundamento el imperio de la ley. Para entender sus acciones, vale la pena preguntarse sobre cuáles eran las leyes que, en opinión de los legisladores, constituían al nuevo país, puesto que las constituciones escritas no lo eran.

[289] AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 2

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

En la convocatoria que el congreso zacatecano envió a los estados para que se confederaran, expresó su convicción de cumplir con "…los juramentos venerables que lo ligan ante Dios y los hombres…", es decir, la constitución de la nación no estaba en un documento, sino en un pacto reconocido por múltiples corporaciones, no solamente por los estados, sino también por la Iglesia Católica y los Ayuntamientos. Este pacto tenía como fundamento su articulación en el orden natural de las cosas, establecido por Dios; la constitución escrita solamente era la expresión de la asociación política.

Los congresos constituyentes no habían fundado un nuevo orden jurídico político como un acto de la voluntad, sino que habían recuperado del orden natural, las leyes fundamentales de la nueva nación, que consistieron en la profesión de la fe católica, la división de poderes y la autonomía de los estados.[290] Así que los diputados zacatecanos actuaron basándose en las leyes fundamentales de la nación, no precisamente en los artículos de la constitución general.

Por otra parte, los diputados aprovecharon el contexto de incertidumbre que padecía el estado y el país, para interpretar las leyes a su conveniencia. Me explico. En enero de 1829, la tercera legislatura de Zacatecas inició sus actividades disolviendo las resoluciones de su predecesor para confederarse con otros estados. Dedicó sus esfuerzos a discutir y proponer leyes para resistir la invasión española.

El Tercer Congreso emitió estos decretos en agosto de 1829; dispuso que los españoles viudos sin hijos y los solteros debían hacer un préstamo al gobierno, correspondiente a una tercera parte de sus caudales; mientras que los casados sin hijos debían entregar una quinta parte. Se debía castigar con la pena de muerte a cualquier persona que ayudara a los invasores. Además, emitió un decreto de difícil aplicación, pues se dispuso el embargo de las fincas de españoles asentadas en países aliados o neutrales.

Por otro lado, impuso un derecho extraordinario de guerra que consistió en cobrar un tres por ciento por la producción de plata; pensionó algunos productos para el sostenimiento de la milicia cívica, tales como el barril de vino extranjero, el vino nacional, el cordobán, la sal, el azúcar, el chile seco, el piloncillo, la harina, el

[290] *Vide* Garriga, "Patrias criollas", 2006.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

sebo y los cerdos gordos; impuestos que debían recolectarse por los administradores de rentas. Publicó un decreto provisional sobre castigos a los traidores a la república. Esta ley estaba dividida en tres capítulos y 29 artículos; el primero definía a las personas comprendidas en esta ley, es decir, los delitos que se consideraban traición: la conspiración a favor de la invasión, el auxilio y comunicación con las tropas españolas, la escritura y difusión de argumentos a favor de la invasión, e incluso no denunciar los crímenes anteriores. El segundo capítulo estableció las penas que debían imponerse, desde multas, presidio y trabajos forzados hasta la pena capital, dependiendo del género del acusado y de la gravedad de la falta. El tercer capitulo delineó las disposiciones para la formación de causa contra los traidores.

Los juicios contra los delitos de traición debían preferirse sobre los demás y para castigarlos, el juez debía tener obligatoriamente un asesor letrado. Además, se dispuso que los ayuntamientos nombraran un promotor fiscal que exigiera la más pronta y exacta observancia de la ley. Solamente la ley sobre castigos a los traidores a la república se publicó en calidad de decreto provisional y se envió a los ayuntamientos para que hicieran sus observaciones en un término de sesenta días.

El congreso zacatecano también otorgó al gobernador, Francisco García Salinas, facultades extraordinarias. Lo facultó para que confiscara los bienes y caudales de los españoles, que se integraran a la expedición invasora o que residieran en territorios españoles; además, se le permitió reunir a toda la milicia cívica, elegir y nombrar a sus jefes y oficiales, incluyendo a los oficiales del ejército retirados que fueran necesarios, crear una compañía de zapadores y ordenar su salida del estado sin esperar las resoluciones del supremo gobierno federal, siempre y cuando lo obligaran las circunstancias. Además, entregó al gobernador la capacidad para exigir a los capitalistas del estado un préstamo de ochenta mil pesos.

Por tanto, las leyes extraordinarias que emitió el poder legislativo se encaminaron a resolver dos problemáticas: evitar que los habitantes del estado apoyaran la invasión española y fortalecer la autoridad del estado, específicamente al poder ejecutivo.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Tal parece que el poder legislativo zacatecano aprovechó la coyuntura para promulgar proyectos de leyes que no se dirigieron a resolver la crisis política y social de 1829, pero que sí ponían en marcha el proyecto del gobernador García Salinas. Por eso, en enero de 1830, el ayuntamiento de Aguascalientes se quejó de que la tercera legislatura había infringido cotidianamente el artículo 87 constitucional, que exigía que se consideraran las opiniones de los ayuntamientos para discutir y aprobar una ley:

> Dígalo sino el [decreto] de 3 de septiembre del año próximo pasado, dígalo el primer reglamento de la milicia cívica, dígalo el segundo adicional de la misma; dígalo el proyecto en que se crea un gran jurado que conozca en las causas de los empleados, que no están sujetos al Honorable Congreso, dígalo el de 11 de diciembre último en que se declaran impedidos los individuos del Consejo del Supremo Gobierno para dictaminar en algunos asuntos, dígalo en fin el que establece el banco nacional en el estado…[291]

Ninguno de esos ejemplos, consideraba el ayuntamiento, eran urgentes y de sumo interés para el bien general del estado, de ahí que no debían publicarse provisionalmente sin escuchar antes las observaciones de los ayuntamientos; sin embargo, el Congreso los aprobó y ordenó su publicación y decreto.

El ayuntamiento se preguntó si el supremo gobierno y los ayuntamientos fueron morosos en el envío de sus observaciones, y contestó firmemente que "…aún cuando así haya sido, señor, antes de saberlo, esa Honorable Asamblea decretó la observancia provisional de ellos sin que por lo mismo pueda decirse que el retardo en hacer las correspondientes observaciones fuera la causa para que en su sanción se omitiesen las solemnidades…", es decir, el procedimiento establecido en la constitución para proponer, discutir y aprobar las leyes.

El ayuntamiento le reprochó al Congreso que no bastaba nutrirse de los conocimientos de Aristóteles y Platón, Tomás Moro y finalmente Mably, Montesquieu, Locke y Rousseau, "…con el interesante objeto de conocer sus derechos y obligaciones y los derechos y obligaciones de los que mandan, si después de tenerlos consignados en la carta constitucional, la ve infringida a cada paso…" por el depositario del pueblo, es decir, el propio Congreso.

[291] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 12, exp. 8.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Efectivamente, la inestabilidad del país sirvió a los diputados para justificar la emisión de decretos para centralizar el poder, aumentando las facultades del gobernador y promulgando decretos provisionales con la fuerza de una ley, como si ya los ayuntamientos los hubieran aprobado.

Por eso, si revisamos el apéndice 2 (*sobre los proyectos aprobados para discusión en el congreso zacatecano*), observaremos que a partir de 1829 hay una tendencia a publicar provisionalmente los proyectos de ley, mientras los ayuntamientos hacen sus observaciones. Esta tendencia culmina entre 1831 y 1832 con la publicación de leyes con el apelativo de decretos, que el congreso calificó de *ejecutivos*, no de *provisionales*, para evitar enviarlos a los ayuntamientos.

Instituto Mora

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

3. El proceso legislativo

Aunque la Constitución Estatal marcaba pautas generales del procedimiento que debía seguirse para elaborar las leyes, el Congreso se vio en la necesidad de elaborar un reglamento interno que regulara sus actividades cotidianas, tales como las discusiones generales, la publicación de las actas de las sesiones, el trabajo de las comisiones, del presidente y sus secretarios. Entre 1823 y 1832 se elaboraron tres reglamentos, uno que se decretó en 1823, otro en 1827 y el último en 1829.

Juan Bautista de la Torre elaboró el proyecto de reglamento interno de 1823, que debía tener como principal objetivo regular los trabajos de los diputados en la elaboración de la constitución estatal. En 1827 se propuso reformar el reglamento interior, porque algunos artículos del reglamento de 1823 habían quedado en desuso. La tarea de reformar el reglamento le tocó a la comisión de puntos constitucionales, integrada por los diputados Ramírez, Gómez Huerta y Cebrian.

Luego de revisar las observaciones de los ayuntamientos, se aprobó un nuevo reglamento el 14 de noviembre de 1829. Posteriormente, en noviembre de 1831 se le agregó un fragmento, que obligó a las comisiones del congreso a entregar sus dictámenes en un máximo de ocho días, con posibilidad de ampliar ese lapso cuando el asunto a dictaminar fuera de suma importancia.

Los mayores cambios entre los tres reglamentos se presentaron en el capitulo relativo a las sesiones del congreso. El reglamento de 1823 solamente marcó pautas generales de organización de las sesiones, el reglamento de 1827 desglosó en cinco artículos el procedimiento que se debía seguir durante las discusiones, mientras que el reglamento de 1829 intentó simplificar la forma establecida para discutir las sesiones[292].

[292] En diciembre de 1831 se propuso una reforma al proceso legislativo, como parte de la iniciativa del Cuarto Congreso de reformar la Constitución. Esta reforma consideró la introducción de un periodo para sesionar. Se proponía que las sesiones fueran diarias durante los meses de enero, febrero y marzo. Luego se entraría en receso, pero se quedaría una comisión permanente compuesta por tres diputados. Las atribuciones de la diputación permanente serían las siguientes: 1) asegurar la observancia de la constitución y las leyes y dar un informe al Congreso en la primera sesión ordinaria de las infracciones; 2) convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando la importancia de algún asunto lo requiera o cuando se aproximen las elecciones de presidente y vicepresidente de la república, de gobernador y teniente de gobernador del estado; 3) debía declarar los ingresos y egresos al Congreso para su examen y aprobación; 4) podía formar proyectos de ley

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Resulta notorio el aumento en la precisión de los reglamentos, respecto a las intervenciones y la forma de resolver las discusiones. Este hecho pudo deberse no solamente a que los diputados habían adquirido experiencia en las actividades legislativas, sino que el número de abogados, que integraron el congreso, aumentó progresivamente. A diferencia de otros reglamentos, tales como el económico político de los partidos, los proyectos de reglamentos interiores del congreso fueron ampliamente difundidos y se solicitaron las observaciones de los ayuntamientos, el gobierno e incluso el Supremo Tribunal de Justicia.

Los legisladores se esforzaron por establecer un minucioso orden en las intervenciones y las discusiones de los diputados, de ahí que resulte razonable suponer que las discusiones no solamente fueron el elemento central del proceso legislativo sino también el más problemático. Un reglamento claro y detallado debía promover el perfeccionamiento del proceso legislativo, de manera que se prestara a pocas o ninguna interpretación.

El objetivo de los reglamentos interiores del Congreso fue legitimar al proceso legislativo, por eso resultó necesario que todas las corporaciones e instituciones lo conocieran, pues al reconocer la producción legislativa como resultado de un proceso establecido en un reglamento, la ley tendría legitimidad y obligatoriedad. De esta manera, las leyes no eran producto del capricho del legislador, sino del consenso general expresado en un marco normativo.

Por tanto, en este capítulo me propongo explicar en qué consistió el proceso legislativo zacatecano y cómo se relacionó con la concepción de ley que tenían los diputados. Además, analizo cómo utilizaron el proceso legislativo para producir otras expresiones legales, diferentes a lo que actualmente entendemos por leyes.

---

sobre cualquiera de los ramos de la administración pública, para presentarlos al Congreso en sus sesiones ordinarias; 5) debían llamar a los suplentes en caso de muerte o de inhabilidad de los diputados propietarios; 6) elaborar su reglamento y presentarlo ante el Congreso para su discusión y aprobación ("…gobernándose entretanto por las reglas que vaya acordando…"). El día 1º de enero, cuando se abriera el periodo ordinario, la comisión permanente debía presidir la elección de presidente y vicepresidente, luego debía entregarles los expedientes en su poder y abandonar la sesión. Sin embargo, la comisión permanente no podía presidir las sesiones extraordinarias. Además, los diputados consideraron que la facultad que tenía el Congreso de crear y remover tribunales era muy amplia y podían abusar de ella, por eso propusieron reformar el artículo 77 de la Constitución, redactándolo de la siguiente manera: "organizar los tribunales conforme a las bases establecidas por la constitución". Sesión extraordinaria del 30 de diciembre de 1831 en AHEZ, Poder legislativo, Actas de las Sesiones, caja 4.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

3.1 Los trabajos y los días del Congreso Zacatecano

El día 1º de enero, el presidente y secretarios del Congreso que terminaba debían tomar juramento al nuevo Congreso. A continuación, debía elegirse un presidente, un vicepresidente y dos secretarios, para que el Congreso quedara legalmente constituido. Las responsabilidades del presidente fueron coordinar las sesiones, declarar su apertura y cierre, mandar silencio, mantener el orden y la compostura entre los diputados y señalar cuando una intervención se había extraviado del tema que se discutía, al vicepresidente simplemente le tocaba suplir al presidente en sus inasistencias. Los reglamentos fueron enfáticos al señalar que los presidentes no eran superiores al resto de los diputados y que su voto u opinión no valía más Para evitar monopolios y abusos de poder, se debía elegir presidente y vicepresidente cada dos meses, sin posibilidad de reelección durante los cuatro meses siguientes[293].

Por su parte, los dos secretarios tenían la obligación de revisar las actas de las sesiones, informar al congreso de los oficios del gobierno y otros ocursos o memoriales de particulares; además, debían llevar registro de los asuntos del Congreso, de sus resoluciones, las proposiciones y de los dictámenes de las comisiones[294].

El dos de enero, el presidente del Congreso saliente debía presentar un informe de las actividades que habían realizado: "…los trabajos en que se ocupó la

[293] En el reglamento interior de 1823, el artículo 16 facultó al presidente para imponer una multa de seis pesos a los diputados que perdieran varias veces la compostura. El artículo 42 permitía a los presidentes imponer a los diputados una multa de diez pesos por llegar tarde a las sesiones. Sin embargo, el reglamento de 1827 eliminó la facultad para imponer multas. Reglamento interior del Congreso Constituyente de Zacatecas (1823) en AHEZ, Poder legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 1, exp. 8. Reglamento para el gobierno interior del Congreso del Estado Libre de Zacatecas (1827) en AHEZ, Poder legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 3, exp. 1. Reglamento para el gobierno interior del Congreso (1829) en AHEZ, Poder legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 4, exp. 11.

[294] Ninguno de los reglamentos señala cuánto tiempo debían permanecer los secretarios en su cargo, solamente señalan que debía haber dos secretarios, el más antiguo y el más moderno, no podían ser reelectos durante los siguientes cuatro meses. Reglamento interior del Congreso Constituyente de Zacatecas (1823) en AHEZ, Poder legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 1, exp. 8. Reglamento para el gobierno interior del Congreso del Estado Libre de Zacatecas (1827) en AHEZ, Poder legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 3, exp. 1. Reglamento para el gobierno interior del Congreso (1829) en AHEZ, Poder legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 4, exp. 11.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

legislatura en los dos años que duró, de las leyes, decretos u órdenes que se expidieron en todos los ramos de la administración pública, del resultado que hayan tenido y de todos los negocios que quedan pendientes"[295]. Ese mismo día, el gobernador debía presentarse ante el nuevo Congreso y ofrecer un informe sobre el estado de su administración.

La Constitución estatal precisaba que las sesiones debían durar todo el año. En 1829, la Casa del Estado Libre Federado de Zacatecas, donde el Congreso Estatal ejercía sus funciones, contaba con un salón, secretaría, biblioteca, sala de comisiones y sala de desahogo. El salón de sesiones tenía, al frente, una mesa que contenía un crucifijo, un ejemplar de la constitución federal, dos ejemplares de la constitución estatal, el reglamento económico-político, los reglamentos de los tribunales de hacienda y de gobierno, una lista de los diputados, de las comisiones y de los expedientes presentados por las comisiones (con su dictamen respectivo). La mesa estaba enmarcada por una imagen de la virgen de Guadalupe a la derecha y otra de Nuestra Señora de los Zacatecas. En el lado derecho del salón se ubicaban las gradas para los diputados y en la última fila se encontraba el sitio donde los diputados anotaban sus proposiciones, en un extremo del salón había bancas para la audiencia.

Para delinear los procesos legislativos que regularon la producción de leyes en el estado de Zacatecas, los legisladores recurrieron a Bentham y su *Táctica Parlamentaria.*[296]

Los procedimientos para elaborar leyes, contenidos en la Constitución de 1825 y en los reglamentos interiores del congreso guardaron amplias similitudes con el proceso legislativo analizado y propuesto por Bentham, para quien este proceso debía tener solamente tres momentos: presentar y debatir la proposición, votarla, y declarar el resultado de los votos, es decir, decretarla. Sin embargo, en la

[295] Artículo 173 de la *Constitución política del estado libre de Zacatecas*, documento en línea citado.
[296] Sabemos que los legisladores zacatecanos conocieron este texto de Bentham, pues fue parte de los ejemplares que compusieron la biblioteca del Congreso, con el Tratado de legislación civil y penal también de Bentham. AHEZ, Poder legislativo, Comisión de puntos constitucionales, 26 de septiembre de 1831. *Confer* Terán, *Primer libro de actas*, 2009, pp. 11-48.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

práctica cotidiana del trabajo legislativo podían advertirse acciones intermedias, de ahí que esos tres momentos pudieran desglosarse en varias etapas[297].

Según la Constitución de Zacatecas, el proceso para elaborar leyes, que incluía su derogación (en todo o en parte) y la reforma a las leyes antiguas, iniciaba cuando alguien hacía una proposición al respecto. No solamente los diputados podían proponer proyectos de ley, también el gobierno, los ayuntamientos, las corporaciones, los empleados y todo ciudadano *sea de la clase y condición que fuere*.

Bastaba con que tres diputados lo solicitaran para que se discutiera un proyecto de ley; luego de que se admitiera a discusión, el proyecto de ley debía mandarse a imprimir; los ejemplares debían repartirse entre el gobernador y todos los ayuntamientos del estado "…por medio de la cabecera de su respectivo partido"[298]

Ni la constitución estatal ni el reglamento interior del Congreso establecía cuánto tiempo podían los Ayuntamientos disponer para leer los proyectos de ley y emitir una opinión al respecto. Por tanto, el Congreso tenía la facultad para establecer una fecha límite a los Ayuntamientos en cada caso, considerando la urgencia del asunto y la dificultad para pronunciarse al respecto; sin embargo, el Congreso se decidió por otorgar generalmente sesenta días, a partir de la aprobación del proyecto en el Congreso.

De acuerdo con la Constitución, cada diputado debía reducir a un solo cuerpo las observaciones que correspondían a su partido; después, las observaciones sistematizadas debían leerse en pleno tres veces consecutivas antes de comenzar la discusión, en los términos que debía establecer el reglamento para el gobierno interior del Congreso.

Sin embargo, en 1831 los diputados no tenían claridad sobre qué tratamiento debían dar a las observaciones de los ayuntamientos. Luis de la Rosa Oteyza aseguraba que no estaba claro si las observaciones de los Ayuntamientos debían

---

[297] Jeremy, Bentham, *Táctica de las Asambleas Legislativas*, edición digital a partir de Madrid, Imprenta de Don Tomás Jordán, 1835, p. 106. https://books.google.com.mx/books?id=m443AQAAMAAJ [Consulta 4 de septiembre de 2018].
[298] Artículo 82 de la *Constitución política del estado libre de Zacatecas*, documento en línea citado.

pasarse a una comisión para que las sistematizara, antes de discutirse en pleno. En sesión ordinaria del 28 de febrero de 1831[299], el diputado Ramírez mencionó que el artículo 84 constitucional, sobre la sistematización de las observaciones de los ayuntamientos, no se aplicaba sino que la observaciones se leían al pie de la letra durante dos sesiones ordinarias y en la tercera se discutían, el diputado Ramírez propuso que, tal como disponía la Constitución, cada diputado sistematizara las opiniones de los ayuntamientos de su partido y que las pasara a una comisión, que a su vez las debía sistematizar todas para presentarlas a discusión, los diputados aprobaron esta propuesta. Cabe reiterar que la Constitución no precisaba que las observaciones se discutieran, solo que se iniciara la discusión después de haber escuchado las observaciones, así que la discusión se podía hacer del proyecto de ley tomando en consideración las opiniones, de las propias observaciones o de ambos.

Pues bien, para que un proyecto se aprobara como ley debían votar positivamente la mitad más uno de los diputados que componían la legislatura. En seguida de su aprobación en el congreso, debía pasarse "en forma de ley" al gobierno para que, en un lapso de diez días y oyendo las opiniones de su consejo, el gobernador entregara nuevas observaciones. La ley y las observaciones debían volver al congreso, donde se abriría nuevamente la discusión, pudiendo asistir un representante del gobernador[300]. Se repetiría la votación y se aprobaría solo si dos terceras partes más uno aprobaba la ley. En esta ocasión la votación debía ser secreta y constituía la última instancia para reprobar un proyecto de ley, pues luego de su aprobación el gobernador no tenía derecho de veto y debía publicarla.[301] Este mismo procedimiento debía aplicarse a la derogación de las leyes, pero no podía usarse en el caso de los decretos particulares, las órdenes y resoluciones, ya que el gobernador no tenía la atribución de hacer observaciones al respecto.

[299] Sesión ordinaria del 28 de febrero de 1831 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 3.
[300] Si el gobernador no tenía observaciones que hacer, entonces debía pasar a su inmediata promulgación y circulación.
[301] En caso de que el proyecto fuera desechado en esa discusión, no debía volverse a proponer hasta después de ocho meses.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

En mi opinión, se trata de un proceso legislativo largo y engorroso, pues no consideraba los inconvenientes que podían provocar algunas disposiciones; por ejemplo, la impresión y distribución de los ejemplares del proyecto. A finales de octubre de 1827, el ayuntamiento de Zacatecas se quejó porque solamente le enviaron un solo ejemplar del proyecto de ley sobre rebajas de alcabalas, "…el proyecto es bastante abultado y, por consiguiente, ni se pueden sacar copias de él, ni menos gravar los fondos municipales con una reimpresión."[302]

Según el ayuntamiento, este problema no era nuevo, pues constantemente habían tenido problemas para publicar y circular los proyectos de ley entre los ciudadanos y aunque había dirigido su queja al gobierno varias veces, no había obtenido respuesta positiva. Además, propuso que se repartieran ejemplares con proporción a la población de cada partido y ayuntamiento, solicitó que se imprimieran trescientos ejemplares de cada proyecto y que se repartieran entre todos los ayuntamientos del estado. Argumentó, para justificar su petición, que no se gravaría al erario, pero que si crecía el gasto público era en beneficio de la soberanía del estado, o acaso "¿puede hacerse prescindir con justicia al pueblo de su más sagrado derecho?"[303]

El entonces gobernador, José María García Rojas señaló al Congreso que el ayuntamiento de Zacatecas actuaba de mala fe, pues ningún ayuntamiento se había quejado de recibir pocos ejemplares de los proyectos; además, antes de hacer este reclamo, el ayuntamiento ya había solicitado al director de la imprenta que le hiciera cincuenta ejemplares del proyecto de rebajas de alcabalas. Concluía que solamente a los ayuntamientos correspondía "…la obligación de hacer observaciones a los proyectos, quiere hacerla extensiva al pueblo, a quien erradamente atribuye la facultad de desechar o aprobar las leyes"[304]. Sin embargo, el Congreso aceptó el reclamo del ayuntamiento y acordó entregar a cada uno de los ayuntamientos diez ejemplares y otros diez más cada vez que lo solicitaran.

Por otra parte, el momento de la deliberación resultó lento y repetitivo. La constitución disponía que el congreso debía debatir un total de tres veces, tal como

[302] AHEZ, Poder legislativo, Comisión de gobierno, caja 6, exp. 48.
[303] AHEZ, Poder legislativo, Comisión de gobierno, caja 6, exp. 48.
[304] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Gobierno, caja 6, exp. 48.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

recomendaba Bentham (en el apéndice 3, los puntos 2, 8 y 12); sin embargo, entre cada uno de los debates se introdujo la recolección y sistematización de las observaciones de los ayuntamientos y del gobierno, proceso que podía llevarse mucho tiempo (tal como sucedió), porque no había mecanismos que obligaran a los ayuntamientos a enviar sus observaciones en tiempo y forma y porque las instituciones involucradas en el proceso, extrínsecas al legislativo, tenían otras atribuciones que debían ejercer. Por otra parte, los momentos de votación y aprobación de un proyecto de ley debían hacerse dos veces, pues cuando el gobierno lo reprobaba el congreso debía discutirlo otra vez, aunque ya lo hubiera aprobado.

Al respecto, Ternavasio explica que la fase de deliberación arrebataba eficacia al proceso legislativo, pues una vez desatada la discusión se llevaba hasta sus últimas consecuencias.[305] Sin embargo, los constituyentes zacatecanos no dudaron en sacrificar eficacia y rapidez por reflexión y discusión profunda. Consideraron que la base para elaborar leyes justas y sabias era el intercambio de ideas respecto a las ventajas y desventajas de aplicar determinada legislación, por eso el proceso legislativo preveía la realización de cinco debates mínimo, que incluían las discusiones entre los diputados, las deliberaciones de cada uno de los ayuntamientos, del gobierno y de su consejo.

Le ley debía ser producto no solamente de una reflexión interiorizada e individual sino de una reflexión colectiva basada en la experiencia y en la argumentación, tal como sucedía en el Antiguo Régimen; todavía durante el siglo XVIII, el rey debía procurar que sus leyes fueran sabias y justas, para lograr semejante propósito el hacedor de las leyes debía "…amar a Dios y tenerle ante sus ojos cuando las hiciese, para que sean derechas y bien cumplidas… debe amar la justicia y el provecho común. Y debe ser entendido para saber diferenciar el derecho del tuerto…"[306] El legislador debía cumplir con dos requisitos: tener bastos conocimientos sobre su reino y sobre las leyes que lo sustentaban; además, debía

[305] Ternavasio, "Construir poder", 2004, p. 34.
[306] Partida I: I: XI

acercarse a Dios, para que éste le guiara y le otorgara la claridad necesaria para disponer y resolver disputas.

Las Partidas señalaban que el rey debía hacer las leyes "…con consejo de hombres conocedores, entendidos, leales y sin codicia. Porque estos sabrán conocer lo que conviene al derecho, a la justicia y a provecho común de todos"[307] En el caso de los territorios americanos, el rey contaba con el apoyo del Consejo Real y Supremo de las Indias y de las Audiencias, órganos dónde se discutían las leyes antes de promulgarse; en su seno se establecían distintos puntos de vista, argumentos y razones, para después plantear un acuerdo, por eso los integrantes de esos organismos debían ser ministros con conocimiento y experiencia en los asuntos indianos.[308]

Al igual que el monarca hispánico, los legisladores zacatecanos invocaron la inspiración divina para elaborar leyes justas, producto de la reflexión a varios niveles: el gobierno con su consejo o los ayuntamientos con los hombres sabios de su ciudad. El diputado Murguía había recalcado una vez que "…mientras más importante y de más gravedad es un asunto, más calma debe tener la Asamblea Constituyente".

Sin embargo, si el Congreso consideraba que la aprobación de un proyecto de ley era urgente y necesaria, entonces podía mandarlo publicar y observar en calidad de decreto provisional, que no tenía carácter de ley, pues no era permanente y por lo mismo podía hacerse efectivo sin esperar la opinión de los ayuntamientos y podía derogarse con la misma facilidad.

Por tanto, el orden de las sesiones dispuesto por los reglamentos interiores debió articularse con el proceso para presentar, discutir y aprobar proyectos de ley. En su artículo 84, la constitución dispuso que el reglamento debía establecer los términos de los debates; pero no solamente se reglamentó esta materia, también se desglosaron las atribuciones del presidente, vicepresidente, secretarios, comisiones y se detalló la forma de las votaciones y de cómo exigir la responsabilidad.

---

[307] Partida I: I: IX
[308] *Vide* Tau Anzoátegui, "Acerca de la elaboración", 2010.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

De acuerdo con el reglamento interior de 1823, el Congreso debía sesionar tres veces a la semana, lunes, miércoles y viernes, y cada sesión debía durar máximo tres horas, pero si había algún asunto urgente e interesante que discutir se podía prolongar una hora más. El presidente del Congreso debía iniciar la sesión con la fórmula “ábrase la sesión” y finalizarla con “se levanta la sesión”, luego de pronunciar esa frase, ningún diputado debía hablar. Las sesiones debían durar tres horas,

La sesión debía realizarse de la siguiente manera: primeramente, debía leerse y aprobarse la minuta de la sesión anterior, una vez aprobada, debía firmarse por el presidente y el secretario. Después, debía darse lectura de los oficios que el gobierno hubiera dirigido al congreso, de los dictámenes de las comisiones, memoriales de particulares y proposiciones que tuvieran a bien presentar los diputados. Finalmente, se desarrollaría la discusión respecto al asunto o asuntos que en la sesión anterior se hubieren señalado.

Todos los actos legislativos del Congreso, incluyendo los proyectos de ley, debían girar en torno a una proposición. Bentham sostenía que una proposición debía caracterizarse por la brevedad en sus artículos, la sencillez, la expresión pura de la voluntad y la exposición completa de todas las cláusulas que debían contenerse en la ley.

Las proposiciones debían estructurarse en dos partes: una afirmación general y varios artículos que desglosaran esa idea general, si se trataba de una propuesta extensa. A su vez cada artículo debía reducirse a una proposición pura y simple “…o a lo menos, un artículo no ha de contener jamás dos proposiciones completas e independientes, de tal naturaleza que una misma persona pueda probar la una y desechar la otra”[309] Además, las proposiciones debían reducirse a una mera y sencilla declaración de la voluntad, debían contener exclusivamente la mera expresión de la voluntad del legislador; no debían albergar justificaciones, opiniones o afecciones.

Sin embargo, no siempre las proposiciones tuvieron estas características. En 1827, el ayuntamiento de Zacatecas encomendó a Manuel Gonzalo del Castillo la

[309] Jeremy Bentham, p. 124, documento en línea citado.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

tarea de analizar un proyecto de ley sobre reformas a la Constitución. El proyecto estaba integrado por dos proposiciones: que se suspendiera la discusión de las ordenanzas municipales hasta que se reformara la constitución; que los ayuntamientos hicieran observaciones a la constitución, principalmente al capítulo sexto del título cuarto[310]. Sobre esta última, Castillo concluyó que se trataba de una proposición inútil y contraria a la Constitución, pues según el espíritu de esta proposición no solamente un apartado sino toda la constitución debía considerarse un mero proyecto de ley.

Si la constitución estatal sancionada y publicada en 1825 era considerada al mismo tiempo un proyecto de ley, entonces su observancia era al mismo tiempo obligatoria y opcional, "…obligaba por no estar derogada con las formalidades requeridas; no obligaba por cuanto que era un mero proyecto que ni aún en la clase de decreto provisional está mandado observar"[311].

Por tanto, la proposición restaba legitimidad y vigencia a la constitución estatal y amenazaba el orden establecido por esta ley fundamental, de ahí que Castillo solicitara a los diputados que tuvieran mayor cuidado en asuntos tan delicados. Además, la forma en que se había planteado la proposición sugirió a los ayuntamientos que podían proponer toda clase de reformas (es decir, nuevos proyectos de ley, pues no se trataron de observaciones u opiniones respecto al primer proyecto). Este caso exhibe la necesidad no sólo de que los diputados se condujeran con circunspección y calma, sino que, además, plantearan proposiciones simples, congruentes y razonables.

Un criterio para hacer proposiciones atinadas y en consecuencia leyes adecuadas era imitar a la naturaleza "…cuando desenvuelve sus elementos con regularidad y orden: el mucho fuego produce los volcanes, los incendios y la destrucción de los seres; el calor gradual vivifica, conserva y mantiene al universo en el plan que le trazó su creador…"[312]

---

[310] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Gobierno, caja 6, exp. 37
[311] Observaciones que hace el presidente del ayuntamiento a la constitución del estado en AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 1, exp. 55.
[312] Observaciones que hace el presidente del ayuntamiento a la constitución del estado en AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 1, exp. 55.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Además, la proposición no estaba diseñada para que se le hicieran observaciones, ni se había admitido a discusión con la rigurosa y estricta formalidad que exigía la constitución, tampoco se había solicitado la opinión de los poderes ejecutivo y judicial y de los ayuntamientos, como dictaba la constitución. Por tanto, no podía concebirse como un proyecto de reforma constitucional, porque no cumplía con los cánones, reglas y fórmulas que establecía la constitución.

No todas las proposiciones que discutía el Congreso en sus sesiones eran proyectos de ley y no todos los proyectos de ley tuvieron el mismo tratamiento, estaban los proyectos de reforma constitucional y los proyectos de leyes comunes. Pero todos los asuntos a tratar, incluyendo los proyectos de ley, debían plantearse mediante proposiciones, para que pudieran someterse a discusión. Las proposiciones eran muy importantes, pues su organización marcó las pautas de las discusiones; si eran muy amplias se abría la posibilidad para que se discutieran asuntos más generales y se transformara el sentido de la proposición.

El diputado que quisiera presentar ante el Congreso alguna proposición, debía hacerlo por escrito y exponer las razones por las que consideraba pertinente discutirla. La proposición debía leerse en dos sesiones diferentes y en la segunda, el Congreso resolvería si se admitía a discusión o no[313]. La tendencia a leer en diferentes sesiones una misma proposición era producto de la noción de que para opinar sobre un asunto se necesitaba un tiempo de reflexión. De acuerdo con Bentham, las malas leyes eran producto de la precipitación y falta de atención[314], de ahí que creyera que ningún argumento podía apreciarse con justicia la primera vez que se escuchaba.

Por eso, proponía que la deliberación se separara en tres debates, tal como se hacía en el parlamento británico, pues de esta manera los legisladores tendrían oportunidad de consolidar sus opiniones e "…impedir los efectos de la elocuencia de un orador que hubiera podido arrastrar los votos por medio de un impulso repentino…"; además, también tendrían la posibilidad de consultar sujetos ilustrados ajenos al poder legislativo.

[313] Sin embargo, cuando una proposición podía desembocar en una resolución trascendental, los diputados podían resolver en una misma sesión si se discutía o no.
[314] Jeremy Bentham, p. 153, documento en línea citado

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Aquellas proposiciones reconocidas como trascendentales debían pasar a alguna comisión, ésta tenía la tarea de formular un dictamen y presentarlo ante el Congreso cuando éste lo considerara necesario. Las proposiciones importantes podían dictaminarse para la sesión inmediata si el Congreso así lo consideraba pertinente. Antes de iniciar cualquier discusión, debía leerse el dictamen de la comisión y la proposición que lo había promovido.

La discusión iniciaba con una breve justificación de un integrante de la comisión, quien fundamentaba las proposiciones presentadas, las defendía o incluso podía rechazarlas, como único integrante de la comisión. El secretario debía hacer una lista con los diputados que hubieran pedido la palabra, alternativamente en pro y en contra.

De acuerdo con el reglamento de 1823, los diputados directamente interesados en el asunto podían hablar las veces que quisieran, el resto solamente en la ocasión que el secretario los nombrara[315]. Cualquier diputado podía corregir equivocaciones que se presentaran durante la discusión, leyendo alguna ley o documento, "…sin añadir más expresión que ésta antes de la lectura <pido que se tenga presente esta ley o documento>, entendiéndose que en ninguno de estos casos pueda interrumpir al que habla"[316]

A partir del reglamento de 1827 se estableció el número de intervenciones en pro y en contra para determinar si el asunto estaba suficientemente discutido: cuatro opiniones en pro y cuatro en contra cuando se trataba de un proyecto de ley y tres si se trataba de algún decreto o resolución. Luego de este número de participaciones, se preguntaría al Congreso si consideraba pertinente continuar la discusión o pasar a la votación. Si el Congreso lo consideraba necesario, entonces se retomaría la discusión, otra vez alternando posturas en pro y contra, el número de veces mencionado.

Cuando sólo se pidiera la palabra en pro podían hablar hasta dos diputados, pero cuando sólo se pidiera en contra, podían hablar cuantos pidieran la palabra,

[315] Reglamento interior del congreso de 1827 en AHEZ, Poder legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 3, exp 1.
[316] Artículo 62 del Reglamento interior del congreso de 1827 en AHEZ, Poder legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 3, exp 1.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

sin exceder los ocho diputados. Cuando nadie pidiera la palabra para hablar en contra, uno de los individuos de la comisión debía exponer los argumentos en contra que se esgrimieron en el seno de la comisión. Si luego de escuchar estos argumentos, ningún diputado se pronunciaba en contra, entonces el secretario debía preguntar al Congreso si consideraba que el asunto que se discutía era de gravedad o no, "…si resolviere lo segundo, se votará en la misma sesión, si lo primero, se repetirá la lectura en la sesión siguiente y no habiendo quién lo impugne se procederá a la votación…" Después de aprobada una ley, un decreto o proposición ya no se podrían hacer declaraciones hasta que se pasara a la respectiva comisión para que elaborara un nuevo dictamen.

De acuerdo con Bentham, el debate era producto de la alternativa entre los antagonistas, por eso recomendaba que las sesiones en el parlamento no se organizaran por turnos, pues los oradores terminarían dando discursos unilaterales que nadie escucharía, por el contrario, invitaba a que se incentivara el debate alternando posturas en pro y en contra de la proposición. De ahí que los debates del congreso zacatecano estuvieran organizados con base en intervenciones discrepantes y que los reglamentos dispusieran que se motivaran las posturas antagónicas cuando ningún diputado hablara en contra de la proposición. Pero también se advierte una clara intención de los legisladores de aumentar la velocidad de las discusiones, para llegar a una conclusión rápida y efectiva, de ahí que los reglamentos interiores establecieran incluso el número de intervenciones.

Los empates en las votaciones de los proyectos de ley debían decidirse abriendo de nuevo la discusión, y si volvían a empatarse, se debían reservar para otra sesión, previa la correspondiente discusión. Todos los diputados presentes en la discusión y en el momento de efectuar la votación debían hacerlo, excepto cuando se tenía un interés personal en el asunto discutido. A partir del reglamento de 1827, se prohibió usar la cláusula de "salvo mi voto" por considerarla ambigua e indeterminada.

Cuando la comisión entregaba su dictamen, el presidente debía fijar la fecha del tercer debate; en este último se discutía la proposición original, el dictamen de la comisión y las reflexiones de todos los diputados. Todas las discusiones se

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

hacían primero en lo general y después en lo particular, de ahí que también el dictamen tuviera que estructurarse en una proposición general y desglosarse en artículos explicativos.

Tal como aconsejó Bentham, los reglamentos interiores del congreso zacatecano establecieron tres debates: la primera lectura, la segunda lectura y el debate definitivo, luego del dictamen. Según Bentham, el primer debate debía abordar la conveniencia del proyecto de ley y algunas observaciones generales; en el segundo, se ponían a discusión cada una de las cláusulas o artículos que integraban la ley, en este debate se debían proponer enmiendas o enviarse a alguna comisión. El tercer debate debía efectuarse cuando todos tuvieran un conocimiento profundo sobre el proyecto de ley, pues consistía en una revaloración sobre su general conveniencia y cláusulas particulares[317].

En el caso zacatecano, la primera lectura sirvió para que los diputados cavilaran individualmente al respecto, no había una discusión como tal, pero recordemos que la reflexión también era parte importante del momento de la deliberación. La discusión sobre la conveniencia general del proyecto y la reflexión sobre sus artículos no se separaron en dos debates, ambas partes de la proposición se discutieron tanto en la segunda lectura como en el debate final.

Bentham sugería que, entre alguno de los tres debates, la proposición se enviara a una comisión de toda la cámara. En el caso zacatecano, si los diputados votaban por la pertinencia de la proposición, se asignaba a una comisión, de tres diputados, para que la dictaminara. En el seno de la comisión se efectuaba otro debate más profundo y especializado, pues no sólo sus integrantes debían ser conocedores del tema, sino que estaban facultados para solicitar información y hacer consultas externas a personas ilustradas. Por tanto, aunque con algunas diferencias, el orden de las sesiones del congreso zacatecano se inspiró en las recomendaciones de Bentham sobre el procedimiento adecuado para deliberar una proposición.

Finalmente, había un procedimiento para hacer reformas a la constitución estatal y estuvo regulado por el título 8º, artículos 194, 195, 196 y 197; el resto de

[317] Jeremy Bentham, p. 174, documento en línea citado.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

los proyectos de ley se regulaban por el capítulo 5º (artículos 78 a 83). Las proposiciones de variación o reforma constitucional sólo podían hacerse hasta pasados dos años de la sanción y publicación de la Constitución. Para que se admitiera un proyecto de reforma constitucional resultaba necesario que lo solicitaran dos terceras partes de los diputados. Admitida la proposición debía enviarse no sólo a los ayuntamientos sino también al gobierno y al supremo tribunal de justicia. En su primer año en funciones, la legislatura solamente podía admitir la proposición, hasta su segundo año podía discutir la reforma y elaborarla en un artículo. Ninguna legislatura podía proponer una reforma constitucional en su segundo año de ejercicio. Aunque la constitución estatal no preveía el veto suspensivo del gobierno para limitar las facultades del poder legislativo, en el caso de las reformas constitucionales, ordenó con rigurosidad la observancia de los trámites en el título octavo.

El proceso para hacer reformas a la constitución no era el mismo procedimiento que debía seguirse para elaborar leyes comunes, particulares o secundarias. Además, el orden de las sesiones establecido en los reglamentos interiores guardaba diferencias sustanciales con las pautas generales, que el capítulo 5º de la Constitución marcó para la elaboración de las leyes, pues las observaciones de los ayuntamientos no se integraron a las discusiones. Para cubrir los huecos que tenía la legislación, los diputados recurrieron a prácticas previas, es decir, tradicionales.

Por tanto, es posible advertir tres procesos legislativos diferentes, uno para las reformas constitucionales, otro para las leyes comunes y otro para aprobar otras proposiciones, tales como las ordenanzas y los planes de arbitrios de los ayuntamientos, y resolver asuntos de interpretación de las leyes, aclaraciones y consultas.

3.1.1 La publicación de las leyes

El capítulo VI de la Constitución reguló la publicación y los efectos de la aplicación de las leyes. Las leyes debían ejecutarse en todo el estado, producto de la promulgación, que debía hacer el gobernador. La ley debía reputarse por conocida

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

en el lugar en que residía el gobierno 24 horas después de su solemne publicación y en el resto de los lugares 24 horas después de que fuera publicada por el ayuntamiento. El artículo 96 especificaba que la ley no tenía efecto retroactivo.

Se consideró a la publicación de una ley como un acto solemne, de ahí que se estableciera un ritual; sin embargo, el trabajo legislativo fue variado y fructífero, por eso en enero de 1824, el congreso constituyente resolvió que sólo los decretos provisionales (es decir, aquellos que constituían proyectos de ley) debían publicarse con "solemnidad de tropa"; en cambio, las órdenes y resoluciones simplemente debían colocarse en los parajes acostumbrados, después de su lectura por el pregonero a las puertas del Cabildo[318].

La publicación de la Constitución del Estado mereció ceremoniales que duraron dos días, además, se decretó la creación de una escuela normal de enseñanza mutua y un indulto general para celebrarla. Aunque la constitución se había decretado y sancionado el 17 de enero de 1825, el congreso dispuso su publicación simultánea, en la ciudad de Zacatecas y en todos los lugares del estado, el día 3 de abril y debió acompañarse de su juramento.

A las ocho de la mañana, el congreso se reunió en el salón de sesiones, con la presencia del gobernador, el tribunal de justicia, el ayuntamiento, la junta de censura, la dirección de hacienda, empleados y demás autoridades y corporaciones que habitaban la capital. El inicio de la reunión se anunció "…con repique general de campanas, salva de artillería donde ser pudiese, colgaduras e iluminaciones, que durarán las dos noches siguientes…"[319] La constitución se leyó desde su epígrafe hasta el final y concluida su lectura se procedió a su juramento.

Primero, el presidente del congreso juró la constitución ante la imagen de Cristo crucificado y frente al congreso; luego, tomó juramento a los diputados, de dos en dos, después al gobernador y finalmente al tribunal de justicia. La conclusión de este primer acto se avisó con "…repiques y salvas de artillería y en seguida se trasladará una comisión del congreso con las demás autoridades a la iglesia

[318] Sesión ordinaria de 9 de enero de 1824 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, caja 1.
[319] AHEZ, Poder legislativo, Comisión de gobierno, caja 3, exp. 15.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

parroquial donde se cantará un *tedeum* al todopoderoso en acción de gracias…" La comisión regresó al salón de sesiones y ahí se disolvió.

A las tres de la tarde de ese mismo día, las corporaciones y autoridades se reunieron en la casa del estado y, presididos por el ayuntamiento, se dirigieron al tablado, se leyó la constitución y se procedió a su juramento, con la asistencia del comandante general, su oficialidad y toda la milicia cívica. Finalmente, se realizó un paseo con magnificencia y solemnidad.

Al día siguiente, lunes, se realizó una misa solemne de gracias al todopoderoso en la iglesia: asistió una comisión del congreso, el gobernador, el tribunal de justicia y todas las autoridades civiles y eclesiásticas.

Los ayuntamientos de todo el estado reprodujeron este ceremonial en sus ciudades, villas y pueblos y tuvieron la obligación de enviar al gobierno un testimonio, por duplicado, del acta del juramento, con explicación de los que se resistieron a prestarlo, para solicitar su salida del estado "…una vez que no quieran entrar en el pacto de su asociación política…"

Indudablemente, la celebración se organizó bajo un estricto orden de prelación. Fue el presidente del Congreso, no el gobernador, quien tomó juramento a todos los integrantes de los tres poderes, en orden de importancia; sin embargo, nadie tomó juramento a los integrantes del ayuntamiento, sino que esta corporación publicó la constitución durante la tarde y tomó juramento a otras corporaciones, con la notoria exclusión del gobernador, como encargado de decretar y publicar las leyes. Este orden refleja que el ayuntamiento no estaba supeditado a los tres poderes, en cambio el poder ejecutivo y el judicial sí estaban sujetos al poder legislativo.

Previamente, el congreso constituyente había elaborado un reglamento para las asistencias de una comisión del congreso a la parroquia o algún templo.[320]Según este texto, las corporaciones que habitaban la ciudad de Zacatecas eran el congreso, el gobierno, el tribunal superior de justicia, los tribunales de alzadas de comercio y minería, el ayuntamiento, los militares (mezclados los del ejército con

[320] Reglamento provisional acordado por el congreso constituyente de este estado para las asistencias a donde concurra una comisión de su seno en AHEZ, Poder legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 1, exp. 15

los de la milicia cívica) y finalmente, el colegio de San Luis Gonzaga. Este reglamento se aplicó durante la misa por la publicación de la constitución, el lunes 4 de abril: la única corporación que se sentó en una tarima al lado del evangelio y en lugar más inmediato al presbiterio fue la comisión del Congreso, el resto de las corporaciones se sentaron a ras de piso, el gobierno y el ayuntamiento se acomodaron en el mismo nivel.[321]

Los rituales alrededor de la publicación de la constitución muestran una sociedad jerarquizada y organizada en corporaciones que representaban a los ciudadanos en un sistema que tenía como fundamento la fe en Dios. En este contexto, la ley no tenía peso por sí misma, sino por ser la expresión de la voluntad de Dios a través de los representantes que el pueblo eligió, por eso la publicación de la constitución no fue suficiente para garantizar su obediencia, fue necesario introducir un juramento. Marta Lorente explica que el juramento constitucional fue una expresión de los intentos por utilizar a la religión católica como instrumento de legitimidad y coacción; pues el juramento ante Dios sirvió para crear y calificar la naturaleza de la obligación política: "…la obediencia del súbdito católico a las leyes era una obligación de naturaleza religiosa, que sujetaba a quienes poblaban países, cuyos gobiernos se basaban en la defensa de la religión". [322]

El diputado Torre, integrante del congreso constituyente, definió al juramento como un medio para formar "…aquella íntima persuasión de seguridad en el gobierno libre de un estado católico…"[323] pues se colocaba a Dios por testigo de que se acatarían las leyes del estado. El juramento era el medio más cierto, bien conocido e indubitable para descubrir a los enemigos del orden, que ocultaban sus ideas subversivas y fingían obedecer las leyes y decretos, pero que cuando se presentaba la ocasión descubrían sus verdaderas opiniones.[324]

---

[321] Al respecto, Marta Lorente destaca la dimensión corporativa del juramento de la Constitución de Cádiz; pues fueron las corporaciones, incluyendo los pueblos, quienes juraron unitariamente "…esto es, como corporación y no como individuos, integrantes de las mismas [sic]" Lorente, "El juramento constitucional", 2007, p. 116.
[322] *Ibid.*, p. 115.
[323] Sesión extraordinaria del 27 de octubre de 1823 en AHEZ, Poder legislativo, Actas de las sesiones, caja 1.
[324] Sesión extraordinaria del 27 de octubre de 1823 en AHEZ, Poder legislativo, Actas de las sesiones, caja 1.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Sin embargo, el juramento también fue un acto que en ocasiones se obligó a prestar con cierta violencia.[325] En 1823, el cura de la villa de Aguascalientes se negó a jurar lealtad al congreso de Zacatecas y difundió su justificación al respecto en un libelo que cuestionó la legitimidad de esta corporación; el congreso dispuso que se le obligara a prestar juramento y finalmente el cura se retractó de las ideas vertidas en su impreso. Este incidente motivó una discusión respecto a la obediencia de las leyes y su castigo; algunos diputados, como Velázquez opinaron que no se debía castigar al cura porque "…ninguno está obligado a sufrir la pena por infracción de ley que no se ha publicado…", es decir, el cura no podía recibir castigo alguno porque todavía no había una ley que lo dispusiera; sin embargo, otros diputados argumentaron que sí había una pena que se podía aplicar, recuperada del régimen anterior.

El diputado Ramírez sostuvo que cuando los pueblos otorgaron sus poderes a sus electores, se obligaron implícitamente a reconocer a las autoridades que éstos nombraron para constituir el estado "…y a obedecer y cumplir los decretos que de éstas emanasen…" El diputado Torre sostuvo que era deber de los ciudadanos obedecer las leyes y decretos de la autoridad que ellos mismos habían constituido.

Pero ni la presencia de autoridades legítimamente constituidas, ni el juramento a la constitución garantizaron la obediencia de la ley, ni siquiera por parte de los ayuntamientos. En diciembre de 1825, el gobernador se quejó de que los ayuntamientos no habían cumplido con la obligación constitucional de enviarle los informes periódicos sobre el estado de su administración, durante todo el año, "...para que con presencia de sus progresos o atrasos y de las causas que los ocasionan dar impulso a las unas y proveer de remedio a las otras." [326] El gobernador atribuía las desobediencias de los ayuntamientos a la natural dificultad, que en sus principios experimentaba todo nuevo sistema; aún así resultaba imperativo reclamar y exigir el cumplimiento de las leyes.

---

[325] Marta Lorente advierte dos tipos de resistencias al juramento de la Constitución de Cádiz: una contra los poderes ilimitados de los diputados reunidos en las Cortes y otra porque las leyes fundamentales entendidas como los antiguos cuerpos legales, no podían ser sustituidas ni contradichas por una nueva ley fundamental cristalizada en la Constitución de 1812. Lorente, "El juramento constitucional", 2007, p. 87.

[326] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de gobierno, caja 4, exp. 6.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Los receptores de la ley, tanto ciudadanos como corporaciones, consideraron que tenían derecho a infringir la ley cuando era injusta. En julio de 1828, los comerciantes de Zacatecas evidenciaron que la prohibición de venta de vinos los domingos y días festivos era ridícula porque "…se vende licor por las calles, como la carne, conduciéndolo las mujeres bajo de sus rebozos…" [327], por eso consideraban que era mejor quebrantar la ley que obedecerla, "…lo cierto es que ellos cuando debían sufrir la pena como infractores de la ley sacan la utilidad que les produce su desprecio, al paso que a nosotros nuestra obediencia solo nos acarrea los perjuicios por falta de venta…"[328] Los comerciantes se veían obligados a acatar la prohibición porque, como eran un gremio visible, se les vigilaba constantemente y se les imponían multas, mientras que "…muchos en los parajes más distantes del centro expenden cuanto pueden en sus cantinas… porque la distancia los hace más fáciles de ocultar…"

El asunto de la venta de vino y su prohibición pone en evidencia uno de los principales problemas de la aplicación de la ley, que las autoridades no contaban con los mecanismos necesarios para obligar a su ejecución, por eso cuando las personas consideraban que una ley era injusta, simplemente no la acataban.

Si una ley imponía cargas, entonces debían hacerse leyes que otorgaran también beneficios o consideraciones. La ley merecía ser respetada solo cuando consultaba las circunstancias, las costumbres y usos, "…la riqueza o abundancia del país y otros mil móviles que deben tenerse presentes para su sanción…"[329] Por el contrario, los diputados sostuvieron que "…el fin de las leyes siempre era bueno y que si los hombres las quebrantaban no era defecto de ellas…"[330]

Cotidianamente se destacó no solamente que la población no acataba las leyes, sino que las autoridades no cuidaban de su observancia y obligatoriedad. Se reconoció que se trataba de un vicio heredado del gobierno español, quien "…tenía un prurito especial de dictar leyes de todas clases y en todo genero de asuntos,

[327] AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 1.
[328] AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 1.
[329] AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 1.
[330] Sesión extraordinaria del 25 de noviembre de 1823 en AHEZ, Poder legislativo, Actas de las sesiones, caja 1.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

pero se desentendía de que se llevasen al debido cumplimiento aún cuando tendiesen a objetos de la más recomendable atención."[331]

Para José Antonio Acosta, integrante del Ayuntamiento de Zacatecas, este vicio se remediaría cuando los legisladores consiguieran reducir el número de leyes generales, particulares y municipales; pues así sería más sencillo cuidar su observancia, sin permitir la más libera infracción, "…y los pueblos se enseñarán a ser esclavos de la ley, y no de aquellos a quienes está encomendada su ejecución, como hasta la presente ha sido…"[332] Efectivamente, otro vicio que, según Acosta, imperaba consistía en que la ley se aplicaba de acuerdo al arbitrio de sus ejecutores.

En 1823, el diputado Velázquez, integrante del Congreso Constituyente, señaló que, sin importar la forma de gobierno, el súbdito podía *representar debidamente y exponer y dar su opinión* sobre alguna ley, resolución o providencia que se dictara antes de su publicación y obedecimiento; esas opiniones no debían entenderse por resistencia a acatar la ley.[333] Sin embargo, una vez sancionada, decretada y publicada, la ley era indiscutible y obligatoria.

Algunos diputados, como Cayetano Martínez de Murguía, consideraron que había opiniones buenas y opiniones pérfidas y mal intencionadas que ponían en riesgo la estabilidad de la nueva república. La imprenta podía servir para fines perversos, tales como "…desconceptuar y poner en ridículo para con el público a los funcionarios, a las autoridades y aún hasta los mismos poderes del estado…"[334] Por eso fue un férreo defensor de limitar la libertad de imprenta a través de una Junta de Censura, o extinguida ésta, de la creación de un Tribunal de Jurados.

En octubre de 1826, el primer congreso constitucional reflexionó sobre la libertad de imprenta y sobre la pertinencia de regularla y vigilarla. Los diputados estuvieron de acuerdo en que "…el hombre debe a sus conciudadanos la más libre comunicación de sus luces…" pero se cuestionaron sobre cuáles debían ser los límites de esa libertad.

---

[331] AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 1, exp. 56.
[332] AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 1, exp. 56.
[333] Sesión extraordinaria del 27 de octubre de 1823 en AHEZ, Poder legislativo, Actas de las sesiones, caja 1.
[334] AHEZ, Poder legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 4, exp. 5.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

La respuesta fue el interés de la sociedad, es decir, la libertad de expresar ideas y opiniones debía cesar cuando se vulneraba el pacto social y a los encargados de garantizarlo. Nadie tenía derecho a expresar opiniones que cuestionaran los fundamentos del sistema federal, tales como la religión católica (que para muchos no fue lo mismo que cuestionar a la Iglesia Católica).

Sin embargo, el congreso tampoco tenía la intención de *entronizar el despotismo*, reconocía que el hombre era falible, así que concluyó que los consejos eran siempre útiles y necesarios, no las injurias, ni las descalificaciones, "…la crítica podrá ser y es provechosa siempre que se haga con la debida moderación y bien fundada, sin exceder los justos límites y de generar en insultos…"[335] Por tanto, el poder legislativo buscó incentivar los consejos de aquellos sobre quienes se iba a aplicar la ley.

En este sentido el diputado Pedro Ramírez presentó al Congreso una propuesta, en enero de 1824, para que se imprimieran las actas de las sesiones del Congreso[336], pues resultaba imperioso saber qué opinaba la sociedad respecto a las discusiones que entablaba el poder legislativo. La proposición se pasó a la comisión de constitución (Román, Velázquez y Gutiérrez de la Torre), quien aprobó la propuesta y dictaminó que debía crearse una comisión permanente que se encargara de la redacción de las actas y discusiones.

Esta comisión debía corregir el lenguaje y estilo para que las actas pudieran imprimirse, además, debía contratar al impresor, asegurar la difusión de por lo menos ocho pliegos impresos por semana "…hasta que se ponga corriente con el día…" y crear un reglamento que estableciera el procedimiento para distribuir los impresos y a las personas y corporaciones que estaban obligadas a suscribirse. La comisión consideraba que el dinero de las suscripciones ayudaría a crear un fondo, que la comisión de redacción administraría y que serviría para que la impresión de actas se pagara sola. Pues bien, el congreso determinó que los diputados Pedro Ramírez y Francisco de Arrieta integraran la comisión de redacción.

[335] AHEZ, Poder legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 4, exp. 5.
[336] Proposición para la publicación de actas y discusiones del Congreso, desde su instalación en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 1, exp. 12.

En octubre de 1825 el Primer Congreso Constitucional dispuso nuevamente que se dedicara la imprenta para la impresión de las actas, "…con preferencia a toda otra ocupación…"[337]; además, nombró redactor al diputado Ximénez de Sandi. La intención del poder legislativo era "…que todos los pueblos de su comprensión se instruyan de los trabajos en que se ocupa [el Congreso del Estado] incesantemente…"

Posteriormente, el diputado Cayetano Martínez de Murguía propuso, en enero de 1827, que las actas de las sesiones se imprimieran y publicaran el mismo día que se llevaron a cabo. Sin embargo, los diputados Ramírez, Gómez y Cebrián resolvieron que esto era imposible porque no se contaba con taquígrafos que anotaran con fidelidad todos los puntos de la discusión, por tanto, propusieron que se imprimieran semanalmente y que se nombrara una comisión que se encargara de la redacción de las actas. Finalmente, el Congreso aprobó la proposición del diputado Murguía[338].

En enero de 1831 se aprobó un reglamento para la organización interna de la Secretaría del Congreso, que definió los empleados que debía albergar: un oficial mayor, un oficial segundo archivero y dos escribientes. El oficial mayor debía redactar las actas del Congreso (con arreglo al artículo 23 del reglamento interno del congreso), establecer una estrecha relación con la comisión de policía, de quien debía obedecer sus órdenes e informarle mensualmente de los gastos menores que exigía la administración de la secretaría[339].

Al respecto, Marcela Ternavasio señala que, durante 1821, los políticos bonaerenses defendieron la noción de que un régimen republicano debía fundamentarse en la pública deliberación, es decir, en la discusión pública de las iniciativas de ley. Por eso, los legisladores de la provincia de Buenos Aires elaboraron una minuciosa reglamentación sobre el orden de las sesiones de la Junta de Representantes, tal como sucedió en el caso zacatecano. Además, se

[337] AHEZ, Poder legislativo, Comisión de gobernación, caja 3, exp. 55.
[338] Dictamen. Proposición del C. Diputado Cayetano Martínez reducida a que se impriman y publiquen con el día las actas de las sesiones de la actual legislatura (aprobada) en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, caja 7, exp. 3.
[339] AHEZ, Poder legislativo, leyes, decretos y reglamentos, caja 5, exp. 2

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

preocuparon profundamente por incentivar no solo la asistencia de los ciudadanos a las sesiones sino también su participación, buscaron difundir los debates e instruir al público respecto a su contenido, incluso llegaron a proponer que las sesiones se realizaran durante la noche para que el pueblo tuviera posibilidad de asistir[340].

En el caso de Zacatecas, aunque los legisladores se esforzaron por imprimir y difundir las actas de las sesiones, no tuvieron la intención de promover la opinión pública mediante la apertura a las sesiones del congreso; por el contrario, en 1827 el diputado Pedro Ramírez propuso al congreso que se integrara al reglamento interior un artículo que precisara que sólo los diputados y el gobernador podían pedir y tomar la palabra en las sesiones. De lo contrario, el cuerpo legislativo se podía transformar "…en un tribunal de justicia que abre la puerta al desorden…"[341]

Además, había un desinterés general en las discusiones del congreso: "…si los habitantes de esta capital, que tienen la facilidad de asistir siempre que quieran a palpar los trabajos de esta augusta asamblea, dicen temerariamente que sólo se ocupa en tratar de abastos y otras cosas que no interesan al público, ¿cuánto más podrán decirlo los habitantes de fuera?"[342]

Por otra parte, el diputado Cayetano Martínez de Murguía propuso al congreso, en enero de 1827, que en las actas de las sesiones secretas solamente se anotaran las resoluciones y su justificación, y que se excluyera la discusión, pues en las sesiones secretas se trataban asuntos muy delicados "…en ellas se vierten expresiones contra sujetos que mañana por sí mismos o por conducto de otros interesados tienen oportunidad de leer las actas secretas y tienen un conocimiento completo de cuanto con su honor se ha dicho. El resultado no es otro que ir engendrando odiosidades y enemistades eternas…"[343]

Además, este mismo diputado propuso integrar al reglamento interior del Congreso un capítulo sobre las sesiones secretas, integrado por cinco artículos y que regulaba cuándo debía convocarse y quiénes debían permanecer en las

[340] Ternavasio, "Construir poder", 2004, pp. 30-33.
[341] Dictamen sobre las personas que podrán pedir y tomar la palabra en el Congreso Local en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, caja 7, exp. 7.
[342] Proposición para la publicación de actas y discusiones del Congreso, desde su instalación en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 1, exp. 12.
[343] AHEZ, Poder legislativo, Comisión especial, caja 1, exp. 15.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

sesiones secretas. El proyecto planteaba el término de "rigoroso sigilo" para prevenir a los diputados de la inviolabilidad de la sesión. Si algún diputado rebelaba el secreto de estas sesiones se le suspendería de su cargo y se le formaría causa. Sin embargo, la comisión de puntos constitucionales dictaminó que introducir semejante capítulo resultaría redundante, pues ya se había establecido en el artículo 46 que el presidente y los secretarios tenían la facultad para convocar a sesión secreta y para elegir qué asuntos se tratarían, además los propios diputados podían solicitar que el presidente organizara una sesión secreta. Respecto al establecimiento del "rigoroso sigilo", la comisión concluyó que "…es bien claro que el Congreso convendrá en el secreto si lo estimare justo o resolverá lo contrario si el asunto a su juicio no merece reserva". Además, según la comisión el artículo 24 del reglamento legislaba al respecto.

La comisión consideró que los artículos 4º y 5º ofendían el honor de los diputados, "…porque al tomar posesión de su silla ofreció a Dios y a los hombres cumplir con sus deberes…" de ahí que los diputados estén implícitamente obligados a guardar silencio cuando se trata de un asunto delicado. Además, la comisión sostenía que con semejante regulación se abría la posibilidad para realizar venganzas, "…y se tiende la red para que un diputado díscolo vengativo y malvado ponga a cada paso vacilante el honor de sus compañeros…"

Finalmente, el artículo 44 del reglamento de 1827 simplemente puntualizó que la convocatoria a sesión secreta debía hacerse según el criterio del presidente y de los secretarios. En sesión secreta debían discutirse asuntos que el gobierno planteara como reservados y aquellos que involucraran la formación de causa civil o criminal a un diputado.

La definición y caracterización de las sesiones secretas fue ambigua, de ahí que en 1830 el diputado Romo las desaprobara, argumentando que no sólo los acuerdos sino también las razones que habían conducido a los acuerdos debían de ser de conocimiento público, porque el pueblo tenía ese derecho incuestionable y porque "…entonces la ignorará [a la ley], el que debe saberla"[344]

[344] Sesión del 22 de febrero de 1830 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las sesiones, caja 2.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

El objetivo de la impresión de las actas era acallar las murmuraciones de ciudadanos inconformes que cuestionaban los trabajos del poder legislativo, calificándolos de inútiles e irrelevantes:

> Que se impriman pues señor las actas y discusiones y que entonces se impugnen los trabajos de esta asamblea, por medio de la misma imprenta, sin faltar al decoro y respeto que merece una autoridad constituida no por el voto de cuatro pasquineros, sino por la legal voluntad de los pueblos del estado…[345]

Aún así los legisladores zacatecanos no rechazaron la importancia de que se señalaran las equivocaciones de la asamblea y así desistir de aquellas resoluciones que no eran conformes ni a la justicia, ni a la verdadera opinión de los pueblos, "…pues jamás la ha ocupado el delirio de reputarse infalible en sus determinaciones y acuerdos…"[346]

Pero consideraron que la opinión pública se expresaba en las observaciones que los ayuntamientos hacían de los proyectos de ley, pues éstas eran "…una emanación indispensable de las leyes para el mejor gobierno de un pueblo, la voluntad en lo razonable del pueblo mismo…"[347]

Los diputados entendían la opinión pública como la expresión general del pueblo convencido de la verdad, que había aprehendido a través de la comunicación y la discusión de ideas. La opinión pública debía formar parte del proceso legislativo, porque la voluntad popular constituía el aliento de las leyes: "…hable el pueblo, escúchese su opinión y generalizada ésta, se formará el que todos los políticos llaman espíritu público; este grande agente que en expresión de un sabio reina en el mundo suave, pero más poderosamente que las armas y la fuerza de los tiranos…"[348]

Por tanto, para los legisladores zacatecanos, la impresión de las actas y la asistencia a las sesiones del congreso no incentivaba la opinión pública; ésta debía ser producto de un ejercicio formal, cotidiano y razonado que promoviera el consejo

[345] Proposición para la publicación de actas y discusiones del Congreso, desde su instalación en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 1, exp. 12.
[346] Proposición para la publicación de actas y discusiones del Congreso, desde su instalación en AHEZ, Poder legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 1, exp. 12.
[347] AHEZ, Poder legislativo, Comisión de gobierno, caja 6, exp. 48.
[348] AHEZ, Poder legislativo, Comisión de gobierno, caja 6, exp. 48.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

más que la crítica destructiva, por eso integraron la opinión pública al proceso legislativo.

3.1.2 Las comisiones

Para Bentham, la organización del parlamento en comisiones debía tener dos propósitos: el perfeccionamiento de la ley y la elaboración de indagaciones preparatorias; estas últimas consistían en la recopilación de documentos y en la consideración de testimonios. El trabajo en comisiones sólo era recomendable cuando la asamblea legislativa era muy numerosa; sin embargo, cuando se trataban asuntos de capital importancia, la asamblea podía articularse en una comisión general.

Los legisladores zacatecanos hicieron que el debate más profundo y especializado recayera en las comisiones, pues el reglamento interior de 1823 estableció que su trabajo consistía en elaborar dictámenes sobre los asuntos que el congreso le encomendaba. Para realizar su labor, las comisiones tenían la facultad de solicitar todos los documentos que les fueran necesarios, tanto a los tres poderes de la unión como a las demás corporaciones, para entender el asunto que debían dictaminar. A la basta información debía añadirse el conocimiento y sabiduría de los integrantes de la comisión, pues eran elegidos por su experiencia y conocimientos previos.

Los dictámenes incluían una contextualización de la tarea que se les encomendó y una resolución, es decir, una postura con respecto a la proposición que había motivado el dictamen, si aconsejaban que se admitiera o no y por qué. La resolución debía estar articulada en proposiciones simples (o artículos) para que pudiera ser votada en partes.

En algunas ocasiones se entregaron dos dictámenes, pues los tres integrantes de la comisión no lograron ponerse de acuerdo, así que el diputado que había votado en contra tenía la facultad de hacer y presentar su propio dictamen, que explicara las razones por las que rechazaba el dictamen de sus compañeros. Este dictamen individual se leía en pleno después del dictamen de la comisión.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

El trabajo de las comisiones fue intenso y requirió mucho tiempo. Cada comisión debía estar integrada por un máximo de tres diputados, las comisiones del congreso constituyente sesionaron diario durante cuatro horas; luego, las sesiones disminuyeron a tres y a partir de 1827, el reglamento interior dispuso que las comisiones sesionaran solo los martes y jueves.

Los dictámenes de las comisiones se debían leer en el pleno del congreso, después de la proposición que los había motivado, para que aportaran nuevos elementos al debate general. Los sólidos argumentos que contenían estos dictámenes permitieron a los diputados tomar postura respecto a la proposición inicial. Por eso Bentham aconsejaba que se tuviera cuidado de darle mayor importancia a la discusión al interior de las comisiones que a los debates de la asamblea, "…pues correría peligro de transferir insensiblemente la potestad de todos a un corto número de individuos, expuestos naturalmente a varios influjos ocultos…"[349]

En la sesión ordinaria del 24 de noviembre de 1831, los diputados Prado, Rosa, Márquez y Román propusieron modificar el reglamento interior vigente, añadiendo los siguientes artículos: 1º las comisiones debían presentar sus dictámenes a los ocho días, contados desde el momento en que recibieron el asunto a dictaminar por la secretaría. 2º El presidente podía ampliar ese lapso cuando los asuntos que la comisión debían dictaminar fueran de mucha importancia. Finalmente, se aprobó esta adhesión al reglamento interior de 1829.

Al respecto, el diputado Ramírez se mostró en contra de semejante propuesta, pues consideraba que había múltiples circunstancias que podían atrasar la elaboración de los dictámenes de las comisiones:

> …muchas veces las comisiones no pueden presentar oportunamente sus dictámenes ya porque no consiguen con prontitud los documentos que necesitan para el despacho de los expedientes ya porque los individuos de la comisión no pueden uniformarse en su modo de pensar y ya por último porque hay algunos casos en que varios expedientes exigen por la naturaleza del asunto que se contraen que no se hable de ellas…[350]

[349] Jeremy Bentham, p. 234, documento en línea citado.
[350] Sesión ordinaria del 24 de noviembre de 1831 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, caja 3.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Tal como sucedió con el proceso legislativo, los legisladores buscaron hacer más eficiente el trabajo de las comisiones, aunque se perdiera tiempo para la reflexión y la indagación. Los legisladores posteriores a 1829 buscaron productividad legislativa, en detrimento del trabajo paciente y meditado que había establecido la constitución estatal de 1825.

Según Bentham, podía haber dos tipos de comisiones, las permanentes y las ocasionales, las primeras debían abordar temas de cotidiano interés, como el comercio o la hacienda, las segundas se disolvían después de abordar el asunto que se les había asignado.

En el caso zacatecano, cada reglamento interior del congreso redefinió las comisiones permanentes; el reglamento de 1823 convirtió las cuatro causas, o atribuciones que tenía el monarca hispánico, en las comisiones de gobierno, hacienda, justicia y milicia. El reglamento de 1827 eliminó la comisión de milicia y creó la de memoriales, mientras que en 1829 se disolvió la comisión de memoriales, se restableció la comisión de milicia y se creó la de seguridad pública. Entre las comisiones ocasionales que se crearon estuvieron la comisión de códigos y una comisión especial, que abordó temas muy diversos.

La comisión encargada de elaborar la constitución en 1823 debía estar compuesta por uno o más integrantes de cada comisión permanente y sesionó dos días a la semana. Luego de la publicación de la constitución, se transformó en la comisión de puntos constitucionales, cuya labor principal fue declarar la vigencia o nulidad de alguna ley, hacer aclaraciones a las leyes y ampliar su contenido cuando resultó necesario.

Esta comisión interactuó cotidianamente con la de justicia, pues muchos de sus dictámenes fueron sobre revisión, conmutación y dispensa de penas. La comisión de justicia tuvo como tarea definir las competencias de los jueces y magistrados, revisó las representaciones de particulares que consideraron injusta alguna sentencia. Curiosamente, esta comisión no elaboró proyectos de leyes sobre administración de justicia, solamente dictaminó los proyectos que se encomendaron a los magistrados del supremo tribunal y a la comisión de códigos, que elaboró el proyecto sobre jueces letrados y la ley orgánica para los tribunales del estado, por

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

ejemplo. Por otra parte, la comisión de gobierno se centró en revisar las ordenanzas de los ayuntamientos y sus planes de arbitrios.

La comisión de códigos constituyó una excepción con respecto a las características de sus integrantes y a su forma de trabajo interno. Concebida como una comisión ocasional, en 1824, el diputado Juan Bautista de la Torre propuso su creación para que se enfocara en la elaboración de un código sobre legislación civil, penal y mercantil.

La comisión debía reunirse dos veces por semana y debía estar integrada por representantes del poder legislativo, por abogados externos (o jurisconsultos) y por los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. Para lograr su objetivo, tenía que convocar y coordinar un grupo más amplio de letrados juristas, del estado y fuera de él, para que hicieran observaciones y reformas al proyecto de código; el estado otorgaría un premio a la participación del jurista más destacado.

En 1827 el diputado García propuso que se creara nuevamente la comisión de códigos, esta vez debía estar integrada por cuatro abogados y un diputado. Esta comisión debía dedicarse a elaborar el código criminal y el de procedimientos en los juicios criminales y que sería sancionado por el poder legislativo.

El diputado García sostenía que como los diputados no tenían tiempo de ocuparse en la elaboración de estos códigos[351], resultaba pertinente encargarlos a personas capacitadas; sin embargo, los diputados eran los únicos que podían elaborar leyes, de ahí que García planteara que "…hay un medio para que siendo dichos códigos formados por manos extrañas, se sujeten siempre a vuestra deliberación y reciban con vuestra sanción el carácter de ley" (es decir, aunque los diputados no redactaran los códigos, le otorgarían el carácter de leyes con su deliberación y sanción).

El diputado García planteaba que los integrantes de la comisión de códigos no debían tener otro trabajo, ni debían dedicarse a otra actividad, pues el objetivo

[351] "Si se nombra una comisión de vuestro seno que por lo menos deberá ser de cinco individuos por que la obra requiere muchas meditaciones y muchas luces esta comisión tendrá que asistir a las sesiones ordinarias tendrá que tomar parte en nuestras discusiones y tendrá que desempeñar otros muchos o que no dieran abasto los seis diputados restantes. Todas estas distracciones les imposibilitarían para dar el lleno a su comisión con el acierto y prontitud que es tan necesaria…" AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Constitución y/o Puntos Constitucionales, Caja 1, exp. 32.

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

era finalizar los códigos a la mayor brevedad posible. Además, proponía que los abogados de esta comisión tuvieran la facultad de intervenir en las sesiones del Congreso en las que se discutieran los avances de su trabajo y pudieran discutir los proyectos, exponer los fundamentos de sus trabajos y responder objeciones.

El Congreso aprobó la propuesta de García y el 2 de julio de 1827 se instaló la Comisión de Códigos, integrada por Antonio García (diputado presidente), Pedro Vivanco, José María Ruiz de Villegas y Luis de la Rosa.

El Tercer Congreso Constitucional aprobó, en marzo de 1829, la disolución de la Comisión de Códigos por considerarla anticonstitucional pues al estar integrada por abogados que no tenían el cargo de diputados[352], se contradecía a la Constitución, que disponía que solamente el Congreso podía elaborar las leyes del estado. Sin embargo, en mayo de 1830, el diputado Velasco propuso su reinstalación, pero esta vez debía estar integrada por tres diputados y tres abogados, en calidad de asociados o consejeros.

La comisión de puntos constitucionales dictaminó negativamente esta proposición, pues consideró "…que por medio del nombramiento de esta comisión se querían perpetuar en el Congreso algunos diputados o por lo menos que se aspiraba a que se los reeligiera para la próxima legislatura…"[353] Esta proposición se dirigió contra el diputado Velasco, a quien se le acusó de lograr la reelección como diputado, después de haber prometido a los vecinos de Villanueva que propondría la construcción de una fábrica de tabaco en su partido.

Además, la comisión argumentó que la propuesta del diputado Velasco involucraba gastos que el erario no podía cubrir y reiteró la idea de que incluir abogados en la comisión era anticonstitucional, pues el artículo 77 constitucional "…imponía al Congreso la obligación en su parte 3ª de formar los códigos porque es el único autorizado para formar las leyes…"[354]

[352] Hasta 1829, la comisión de códigos estaba compuesta exclusivamente por abogados y solamente un diputado, el presidente del Congreso. AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 2, Sesión del 21 de junio de 1830.
[353] Sesión del 21 de junio de 1830 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, caja 2.
[354] Sesión del 21 de junio de 1830 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, caja 2.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

El diputado Velasco respondió que la comisión dictaminadora supuso que los abogados, que se asociarían a la comisión de códigos, tendrían funciones legislativas; así que precisó que la función de los abogados era "…únicamente [a] contribuir con sus luces y práctica a la formación de un proyecto de ley y de ninguna manera se les faculta para que tengan parte en la sanción de él, que sería el caso en que se faltara a lo dispuesto…"[355] Es decir, Velasco concebía que la potestad legislativa se reducía a sancionar las leyes, no necesariamente a elaborarlas.

Por el contrario, el diputado Vélez, integrante de la comisión, sostuvo que si bien todos los ciudadanos tenían la facultad de presentar los proyectos de ley que juzgaran útiles al público, solamente le correspondía al Congreso la formación del código. Finalmente, en la sesión ordinaria del 21 de junio de 1830 se aprobó la reinstalación de la comisión de códigos, integrada por diputados y abogados asociados.

La cuarta legislatura, eligió al Lic. Juan Gutiérrez Solana como abogado asociado de la comisión de códigos. Aunque la ley dictaba que se eligieran tres abogados, el congreso dispuso que en se seleccionaran dos abogados solamente, pues ya había un diputado que a su vez era abogado: Luis de la Rosa Oteyza. Los diputados Márquez y Román también integraron esta comisión. Por motivos de salud, Solana renunció a su nombramiento; así que se eligió en su lugar al Lic. Crispiniano del Castillo.

La discusión sobre los individuos que debían integrar la comisión de códigos resulta pertinente, pues el resto de las comisiones se integró exclusivamente por diputados; sin embargo, los legisladores fueron conscientes de que la elaboración de los códigos, percibidos como leyes generales y simplificadas, requería de la participación de personas con conocimientos al respecto. Sin embargo, cabe preguntarse por qué la elaboración de los códigos requirió la participación de abogados y para hacer la constitución no; por qué estas objeciones no se hicieron contra el resto de los proyectos de leyes que elaboró la comisión de códigos, especialmente sobre administración de justicia.

[355] Sesión del 21 de junio de 1830 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, caja 2.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

3.2 Las leyes municipales

Las observaciones que hicieron los ayuntamientos a los proyectos de leyes constituyeron una parte determinante del proceso legislativo. Como he mencionado en capítulos anteriores, los diputados se quejaron constantemente de que los ayuntamientos estancaron el proceso legislativo, pues no enviaron sus opiniones a tiempo. Recordemos también que estas acusaciones adquirieron un tinte político pues la facción que lideró Francisco García Salinas necesitaba agilizar el proceso legislativo y al mismo tiempo lograr que su proyecto político, económico y social se cristalizara en la aprobación de leyes, de ahí la reforma constitucional de 1832.

Beatriz Rojas analiza las observaciones que los ayuntamientos dirigieron a los diputados sobre los distintos proyectos de leyes que se les enviaron y concluye que su participación no fue tan pobre como alegaron los diputados zacatecanos; además, destaca la diversidad de opiniones "...lo que hacía imposible llegar a un acuerdo, a una homologación de opiniones y a la construcción de la voluntad general"[356].

No cabe duda de que la participación de los ayuntamientos en la elaboración de las leyes estatales fue activa; de ahí que resulte imperioso analizar cómo elaboraron los ayuntamientos sus observaciones. Las características de las observaciones y el proceso para elaborarlas dependieron del tamaño de los ayuntamientos y de su importancia política, social y económico; por eso las observaciones de los ayuntamientos de Zacatecas, Aguascalientes o Jerez se hicieron con mayor detenimiento; mientras que en Atolinga simplemente se convocó a los vecinos a una reunión donde se discutió el proyecto y se elaboró un testimonio.

Según la Constitución estatal, los ayuntamientos debían publicar el proyecto de ley en toda la municipalidad, solicitar la opinión de los vecinos "…que gocen reputación en cualquiera ramo de instrucción…" y finalmente, el propio ayuntamiento debía emitir su opinión respectiva en un acuerdo capitular, que debía remitirse al gobierno.

---

[356] Rojas, El municipio libre, 2010, p. 132. En el capítulo "Los pueblos y la formación de las leyes", la Dra. Rojas hace un exhaustivo análisis de las observaciones que los ayuntamientos hicieron a diversos proyectos de leyes, tales como: *Vide Ibid*., pp. 107-137.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Con la llegada de la imprenta a Zacatecas, el gobierno estuvo en posibilidad de enviar ejemplares de los proyectos de ley a las cabeceras de los partidos, éstos se distribuyeron entre las municipalidades, secciones interesantes de la población, es decir, a personas que directa o indirectamente estaban involucradas en el proyecto y a algunos ciudadanos de ilustración con capacidad para hacer observaciones.[357] El Ayuntamiento de Zacatecas, por ejemplo, llegó a nombrar una comisión dictaminadora, integrada por personas prominentes del pueblo, para que revisaran los proyectos de ley y dieran su opinión por escrito. Finalmente, el ayuntamiento sintetizaba las opiniones mediante un dictamen que se enviaba al poder legislativo.

A finales de 1829, un comisionado del ayuntamiento de Zacatecas, Juan Gonzalo Zaldúa, envió sus observaciones a dos proyectos de ley: *el establecimiento de los jueces letrados y el rescate de platas*; sin embargo, aceptó que todavía tenía en su poder otros proyectos que le habían encomendado y que había retenido más tiempo de lo establecido porque *los particulares* todavía no le habían enviado sus observaciones. Así que es posible que este comisionado estuviera encargado de reunir las opiniones de otros vecinos, sintetizarlas y añadir su opinión particular.[358] Zaldúa se comprometió a ir devolviendo, poco a poco, las observaciones, de acuerdo con el orden de las fechas de los proyectos, para que el ayuntamiento pudiera tomarlas en consideración en diferentes sesiones.

Las observaciones que enviaron los ayuntamientos y el gobierno se organizaron en proposiciones simples, tal como las solicitó el Congreso para facilitar su discusión, y cada una se argumentó debidamente, recurriendo a ejemplos de otros estados, apelando a situaciones conflictivas que ya se habían presentado o invocando la razón. Cuando alguna opinión de peso, es decir, de algún miembro prominente de la comunidad, resultaba discordante con la conclusión del ayuntamiento, se agregaba a las observaciones que se enviaban al poder legislativo.

[357] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Gobierno, caja 6, exp. 48.
[358] AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 2, exp. 71.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

De acuerdo con el artículo 130 constitucional, las atribuciones de los ayuntamientos también incluían formar sus ordenanzas o arreglar las ya formadas al sistema federal, y enviarlas al congreso para su aprobación; además, debían administrar e invertir los caudales de propios y arbitrios, conforme a sus reglamentos. Cuando los caudales de propios y arbitrios no fueran suficientes para los gastos de utilidad común, podían establecer arbitrios temporales, con la aprobación del Congreso. Es decir, tenían atribuciones para elaborar documentos normativos que regularan la vida cotidiana de la municipalidad.

A los ayuntamientos también les correspondía la policía del orden, la instrucción primaria, la beneficencia, salubridad, seguridad, comodidad, ornato y recreo, promover la agricultura, comercio, industria, minería y cuanto conducía al bien general de los pueblos. Para lograr semejantes encomiendas, los ayuntamientos podían elaborar documentos reglamentarios; tal fue el caso del reglamento de policía que elaboró el ayuntamiento de Zacatecas y que decretó en bando de 28 de julio de 1828.[359]

El proyecto de reglamento fue elaborado por el regidor, Fernando Dozal y se envió a los vecinos prominentes de Zacatecas para que hicieran sus observaciones; se pidió la opinión de abogados, mineros, grandes comerciantes y frailes mercedarios y franciscanos[360], además de dos diputados, José Luis del Hoyo y Antonio García, pero no por ser integrantes de la legislatura estatal sino por considerarlos vecinos de Zacatecas.

La reflexión sobre el reglamento exigía salud, luces y tiempo, y no pocos vecinos se excusaron por la falta de alguna de esas tres condiciones, sobre todo de ilustración. En octubre de 1827, Felipe Miranda se disculpó con el ayuntamiento por

[359] En Zacatecas, se acostumbraba que el Corregidor publicara un bando de buen gobierno a principios de año, que regulaba la vida pública de la ciudad. Aunque los representantes del rey, tales como corregidores, alcaldes mayores, intendentes y subdelegados, no tenían facultades para elaborar leyes, eran creadores de derecho, pues en su calidad de gobernadores elaboraban reglas (o reglamentos) que les permitían realizar la tarea que el monarca les había encomendado. AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 1, fecha 1780, dos fojas.

[360] Se solicitaron las observaciones de Margarito Sanz, Juan Manuel Narváez, padre mercedario, Mariano Hoyos, funcionario de la Casa de la Moneda y diputado estatal, Antonio García, diputado, Jacinto Gallardo, Vicente Flores, Gerónimo de Aldaco, del abogado Solana, del fraile franciscano Antonio Gálvez, Rafael Villagra, Felipe Miranda, José Antonio Acosta, síndico procurador de la ciudad de Zacatecas. AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 1, exps. 56, 57, 58.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

no haber enviado todavía sus observaciones al reglamento, pues "...además de las ordinarias tareas de mi empleo me han ocurrido por estos días ocupaciones extraordinarias ejecutivas…"[361] A pesar de los retrasos, los vecinos se dedicaron a "…provocar la atención de los sabios y políticos, para que poniendo en ejercicio la claridad de sus luces y el poder de sus talentos, den a mis pobres ideas todo el vuelo a que no alcanza la cortedad de mi pluma".[362]

En ocasiones, los vecinos apelaron a la experiencia para hacer sus observaciones; Fray Antonio Gálvez explicó que según había observado, los comisarios no recibían el respeto que exigía el bien público y su representación, "…pues algunos de ellos han tenido no poco que sufrir cuando pidiendo auxilio para hacer entrar en sus deberes a los perturbadores del orden, lejos de prestárselo, los espectadores han celebrado con ofensivas risotadas…"[363]

También se enviaron observaciones más especializadas como las de Rafael Villagra, quien hizo un análisis pormenorizado del reglamento; su objetivo fue demostrar analíticamente los abusos y corruptelas con sus circunstancias y los medios que consideraba oportunos para extirparlas:

> …el bando sólo debe usarse de frases concisas para dar a entender en términos claros y breves lo que se prohíbe, y penas en que incurren los infractores, pues en contrario caso la demasiada prolijidad ocasionaría confusión para inteligencia de lo mandado y los espectadores y ejecutores se valdrían de este pretexto para la inobservancia.[364]

Las reflexiones de los vecinos se enviaron por escrito al Ayuntamiento de Zacatecas y se nombró una comisión que las sintetizara artículo por artículo. El encargado de esa comisión fue José Antonio acosta, el síndico procurador más antiguo, quien no solamente se encargó de analizar las observaciones de los vecinos sino también de proponer adiciones y correcciones a la ley. Al final de su revisión, propuso la introducción de once nuevos artículos para reformar el artículo 2º del reglamento, sobre las rondas que debían hacer los comisarios de policía.

---

[361] AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 1, exp. 57.
[362] AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 1, exp. 56.
[363] AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 1, exp. 56.
[364] Observaciones al bando de buen gobierno por parte del ciudadano regidor Fernando Dozal en AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 1.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

En julio de 1828, el ayuntamiento de Zacatecas recibió una representación de los comerciantes de la ciudad, que solicitaron la derogación del artículo 44 el Reglamento de Policía, pues éste prohibía la venta de vino los domingos y días festivos. Los comerciantes argumentaron que la aplicación de este artículo en "…nada o muy poco refluye en la común utilidad y en caso de concederle algún influjo no es ni con mucho comparable al daño que resentimos"[365]. Según la representación, el artículo 44 coartaba la libertad de venta de los comerciantes, derecho que se asentó en el artículo séptimo de la constitución estatal, que defendía la libertad, igualdad y seguridad para que los habitantes del estado hicieran lo que les convenía con sus personas y bienes adquiridos con su talento, trabajo e industria, sin que ninguna autoridad pudiera entorpecérselo, salvo en los casos prohibidos por la ley, como el comercio de esclavos.

Por tanto, si las leyes generales habían otorgado a los comerciantes la libertad para comprar y vender vino, un bando del ayuntamiento no tenía potestad para coartársela. Además, la prohibición resultaba contradictora con la libertad que se había otorgado para que ingresaran licores extranjeros y del país ¿pues cómo señor se nos prohíbe comerciar en los días referidos con un renglón que para todos los del año está autorizada su venta por la ley general?

Se empeñaron en demostrar que no eran ricos comerciantes y que con la venta de vino los domingos y festividades aseguraban su subsistencia, pues eran los únicos días de descanso de la gente que trabajaba en las minas. Sostenían que la prohibición les imponía una pena sin haber delinquido, así que pedían que se castigara a los verdaderos delincuentes, es decir, a aquellos que se emborrachaban y provocaban disturbios.

Solicitaban al ayuntamiento que respetara la libertad "…que nos concede la ley general del estado, para hacer de nuestros bienes lo que nos convenga que, aunque es de absoluta justicia, nosotros lo recibiremos como gracia".[366]

El ayuntamiento comisionó a José Antonio Acosta, síndico procurador más antiguo, para que revalorara la reforma el reglamento. La conclusión de Acosta fue

[365] AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 1.
[366] AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 1.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

que para poder aplicar efectivamente una reforma del reglamento había que modificar la ordenanza y administración municipal, especialmente en el número de capitulares y comisarios, "…reduciéndose los primeros al menor posible, dotándolos a todos con sueldos respectivos y exigiéndoles, entonces, con todo rigor de la ley que practiquen y hagan practicar aquellas medidas que tiendan a la buena policía…" [367] Pero una reforma profunda, opinó el síndico, requería una transformación incluso constitucional…

Acosta señaló que "…la sociedad señor se ha establecido para proporcionar el remedio de las necesidades de sus miembros y este deber se ha depositado en las corporaciones deliberativas…"[368], así que el artículo 44 debía eliminarse porque atacaba la propiedad de los comerciantes. Además, la experiencia había demostrado que la prohibición no disminuía la embriaguez, pero sí arruinaba a los comerciantes, frenaba el libre comercio, "…propio de nuestras actuales instituciones, promovía el comercio ilegal de vino y otros desórdenes, por eso el síndico procurador aconsejó que no se prohibiera la venta de vino pero que sí se vigilara y regulara. De esta forma también se beneficiaba el ayuntamiento, al cobrar efectivamente los derechos municipales a los licores.

Según Acosta la prohibición era injusto y "…el abuso de la autoridad sosteniendo tal artículo prohibitivo ha violado ya los límites de la buena fe…" Las leyes debían adaptarse a las costumbres y circunstancias de la sociedad e ir cambiando con su ritmo, la ilustración permitiría el avance de la sociedad y el perfeccionamiento de las leyes.

Este dictamen pasó a una comisión que concluyó también que debía derogarse el artículo 44 del reglamento de policía. [369] Finalmente, el 12 de noviembre de 1829, el ayuntamiento resolvió derogarlo y dispuso que el jefe político, José Bejarano, publicara su resolución por bando.[370]

Por tanto, las atribuciones legislativas de los ayuntamientos no solamente se reflejaron en la elaboración de sus ordenanzas, también en sus facultades para

[367] AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 1, exp. 59.
[368] AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 1, exp. 59.
[369] AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 2, exp. 69.
[370] AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 2, exp. 70.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

elaborar reglamentos, emitir decretos resolutivos y derogar sus disposiciones reglamentarias. Los ayuntamientos no elaboraron decretos sino reglamentos que se publicaron en bando.

3.3 Los decretos provisionales

En 1830, el diputado Piedras sostenía que solamente tres proyectos de ley habían seguido el procedimiento y se habían transformado en leyes: la que otorgaba la libertad a los esclavos, la que decretaba al primer domingo de junio como día de fiesta cívica y el reglamento interior del Congreso; a pesar de que se habían aprobado para su discusión 31 proyectos de ley, 18 estaban en observaciones y 13 se habían mandado publicar y observar en calidad de decretos provisionales. En cambio, durante tres legislaturas se habían otorgado 1,918 resoluciones y 172 decretos[371].

Un año después, el cuarto congreso constitucional dispuso que se elaborara una recopilación de las leyes del estado; sin embargo, esta tarea no podía llevarse a cabo si antes no se aprobaban o rechazaban los proyectos de leyes que se encontraban en observaciones de los ayuntamientos. En 1831 se contabilizaron 25 proyectos de ley en observaciones[372].

En efecto, si se revisan los libros de resoluciones y decretos de las primeras cuatro legislaturas estatales se advertirá que además de las leyes que señaló el diputado Piedras, solamente se aprobó una más, la que prohibió a los extranjeros ser propietarios de fincas rústicas y urbanas, el resto de los proyectos de ley se estancó en las observaciones de los ayuntamientos o se decretó provisionalmente[373]. Las leyes, decretos y reglamentos que emitió el congreso constituyente componen un caso aparte, ya que su producción legislativa no fue resultado de un proceso establecido por la constitución, sino de sus facultades constitutivas.

[371] AHEZ, Poder legislativo, comisión de puntos constitucionales, caja 17, exp. 31.
[372] AHEZ, Poder legislativo, comisión especial, caja 1, exp. 26.
[373] *Vide* Apéndice 1. Proyectos de ley aprobados para discusión por el poder legislativo zacatecano

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Pues bien, si entre 1825 y 1831 solamente se aprobaron cuatro leyes, entonces ¿en qué consistió la actividad del poder legislativo zacatecano? En la aprobación de *decretos resolutivos* y *provisionales*. Los primeros fueron producto de consultas o representaciones, que se dirigieron al poder legislativo para demandar la solución a cierto problema. Mientras que los segundos fueron resultado de la aplicación del artículo 87 constitucional que permitía al poder legislativo publicar y aplicar leyes, mientras el gobierno y los ayuntamientos enviaban sus observaciones. Según la constitución, el congreso podía mandar observar en calidad de *decreto provisional* un proyecto de ley que "…fuese de tanto interés para el bien general del Estado, que de dilatar su publicación se siga algún perjuicio notable…"

Este criterio para publicar una ley de forma provisional resultó sumamente subjetivo y después de varios años todos los proyectos resultaron importantes y de urgente aplicación. Al respecto, el diputado Pedro Ramírez acusó a las legislaturas de haber abusado de la publicación de leyes con carácter provisional, pues semejante ejercicio había provocado el desorden de la legislación estatal[374].

Los decretos provisionales se convirtieron en una alternativa cotidiana para publicar leyes, evadiendo el procedimiento constitucional que requería la elaboración de una ley, pues los legisladores zacatecanos lo concibieron como un procedimiento largo y poco práctico; además, como hemos observado, constantemente argumentaron que los ayuntamientos provocaron el estancamiento de los proyectos.

Al analizar el apéndice 1 se observa una tendencia de los congresos a excluir a los ayuntamientos de la actividad legislativa; mientras la primera legislatura mantuvo un equilibrio entre los proyectos de ley que decretó provisionalmente y los que circuló a los ayuntamientos, la tercera y cuarta legislatura decretó leyes sin circularlas previamente entre los ayuntamientos, incluso eliminó el término de *provisional* a los decretos que emitió, aunque no se atrevió a darles el apelativo de leyes.

[374] AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las Sesiones, Caja 3.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

La recepción de los proyectos de ley publicados como decretos provisionales fue dispar y dependió de los cambios que debían provocar en la sociedad. En general, los habitantes de Zacatecas consideraron que estos decretos no tenían la misma fuerza que una ley, así que asumieron que su aplicación podía ser flexible.

En ocasiones se decretaron provisionalmente leyes cuya aplicación resultó complicada y no valía la pena incentivar su obediencia si su vigencia sería temporal. Tal fue el caso del código civil, que se mandó acatar provisionalmente el 22 de diciembre de 1828, mientras los ayuntamientos tenían seis meses para enviar sus observaciones: ¿para qué alterar la situación aplicando las disposiciones de todo un código, si todavía no se había aprobado y cabía la posibilidad de que nunca se aprobase?

En otros casos, se tuvo que suspender su aplicación, aunque fuera provisional, porque atentaba contra los derechos de ciertas corporaciones. El proyecto de creación de un banco para adquirir terrenos y repartirlos en arrendamiento perpetuo a labradores, se aprobó en la sesión del 7 de diciembre de 1829 pero no se aplicó porque, según algunos diputados, contradecía los cánones y las leyes eclesiásticas.

La vigencia de los decretos provisionales no tuvo fecha de caducidad preestablecida. El proyecto de ley sobre arreglo de alcabalas fue presentado por la comisión de hacienda del primer congreso constitucional, el segundo congreso lo discutió, lo aprobó provisionalmente y lo envió a los ayuntamientos, pasaron años y no llegó el momento de aprobarlo o desecharlo definitivamente.

A veces la publicación de un decreto provisional no se cuestionó hasta pasados varios años, como ocurrió con la prohibición de las corridas de toros. En febrero de 1826, el Congreso aprobó la publicación del decreto provisional que prohibía las corridas de toros y lo envió, como proyecto de ley, al gobierno y a los ayuntamientos para que hicieran sus observaciones. Este decreto se observó durante cinco años, hasta que en 1831 los diputados de la cuarta legislatura decidieron desecharlo, debido al aumento de las representaciones de los Ayuntamientos, solicitando que se les permitiera organizar corridas de toros, mediando algunas limitantes.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Aunque se mandaron publicar y aplicarse, los legisladores no entendieron a los decretos provisionales como regulaciones terminadas o finiquitadas, por ejemplo, el reglamento de la milicia cívica se aprobó provisionalmente el 6 de junio de 1828 y se envió a los ayuntamientos; sin embargo, el 27 de febrero de 1829, la nueva legislatura en funciones (es decir, el tercer congreso), decidió agregarle al proyecto nuevos artículos, que también decretó provisionalmente y los envió a los ayuntamientos.

Los diputados también matizaron el decreto provisional que prohibía las corridas de toros, en respuesta a una representación que les envió el Ayuntamiento de Nochistlán, en octubre de 1826.[375] ¿Por qué los legisladores consideraron que era posible modificar una ley que se había decretado provisionalmente pero que todavía no se había aprobado como tal? ¿Qué ley (constitucional o secundaria) legitimó semejantes acciones?

En la sesión del 13 de noviembre de 1828, los diputados zacatecanos discutieron la diferencia entre decreto provisional y ley: estuvieron de acuerdo en que ambos debían ser producto de la discusión, pero que no eran iguales. Según los diputados, la Constitución Estatal de 1825 consideraba la existencia de otras figuras legislativas, además de las leyes, pues éstas "…tienen relación a la generalidad del estado y los decretos y resoluciones solamente miran a algún particular o particulares porque, aunque esto sea verdad, tanto se debe procurar que no se perjudique a la universalidad como a cualquiera de los individuos a quienes pueda comprender una resolución…"[376]

Aunque contaron con las atribuciones para hacerlo, los legisladores zacatecanos fueron renuentes a aprobar leyes generales, porque desconfiaron de que su aplicación resultara justa para todos. Así que recuperaron la noción del *rescripto*, como una forma de ley que, aunque era obligatoria, estaba dirigida a alguien, corporación o persona, en particular. Al recurrir a esta medida, identificaron la actividad legislativa con las prácticas de gobernar y administrar justicia.

[375] Dictamen a la solicitud de algunos vecinos de Nochistlán para que se les permita realizar una corrida de toros en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Gobierno, caja 5, exp. 51.
[376] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 3

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Al respecto, el diccionario Escriche definió al decreto como una resolución de algún magistrado, juez o tribunal sobre cualquiera caso o negocio. Además, precisó que un decreto real no debía confundirse con una ley, pues una ley era una regla general establecida por quién ejerce la soberanía para dirigir, premiar o castigar las acciones de los súbditos, mientras que el decreto es una resolución "…mandato u orden escrita firmada o rubricada por el rey, que tiene por objeto ejecutar las leyes del reino, proveer o hacer alguna declaración sobre casos particulares o establecer medidas de buen gobierno".[377]

Por tanto, para los legisladores zacatecanos, un decreto tenía fuerza de ley, pero no era una ley, así que no debía ser producto del proceso legislativo establecido por la constitución. Los decretos fueron leyes que se emitieron para resolver problemas específicos, planteados por los propios legisladores o por particulares que se dirigieron al congreso en busca de soluciones urgentes y necesarias.

Sin embargo, incluso en el seno del poder legislativo estatal hubo opiniones discordantes. El diputado Murguía aseguró que al establecer un proyecto de ley como decreto provisional se estaba infringiendo el acta constitutiva y la constitución general. Murguía sostuvo que los proyectos de ley debían meditarse con tiempo suficiente, acorde a las pautas y procedimientos que planteaba la discusión.[378]

Finalmente, esta postura superó a la anterior, pues en la Constitución estatal de 1832 desapareció la figura del decreto provisional, porque las observaciones de los ayuntamientos dejaron de ser condición necesaria para aprobar las iniciativas de ley. Aunque se entregó a los diputados el monopolio de la práctica legislativa, no se aseguró la producción de leyes generales, pues el artículo 88 de la nueva Constitución precisó que "…cuando algún proyecto de ley fuere por su naturaleza ejecutivo y siete diputados pidan que se le dispensen los trámites referidos y se tome luego en consideración; el congreso procederá a su discusión inmediatamente

[377] Joaquín Escriche, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, París, Besanzon, Imprenta de la viuda Deis, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=364>. [Consulta: 15 de agosto de 2018].
[378] AHEZ, Fondo Poder Legislativo, Serie Actas de las Sesiones, Caja 3, Sesión del 2 de enero de 1832.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

sin otro requisito"[379] Es decir, se sustituyó al decreto provisional por el decreto ejecutivo.

3.4 Las Representaciones

La prosperidad y felicidad de un pueblo dependía de un buen sistema de legislación, que estuviera acorde con sus principios de gobierno y que otorgara ventajas a la sociedad. Desafortunadamente, según el diputado Piedras, en Zacatecas no se cumplían estos principios, por el contrario, se seguían compilando una multitud de leyes:

> …dictadas en tiempos diametralmente opuestos a los nuestros, incompatibles, ciertamente, con nuestra forma de gobierno, leyes dadas por déspotas y obedecidas por esclavos, que hoy desgraciadamente rigen e imperan a hombres libres, que debían tener las suyas, compatibles con su apreciable sistema, análogas a sus necesidades, dictadas y sancionadas por el pueblo en el Siglo diez y nueve y no en el de Don Pelayo…[380]

Aunque los legisladores zacatecanos debían ocuparse de hacer nuevas leyes conformes con hombres libres, el diputado Piedras aseguró que hasta 1830 se habían enfocado exclusivamente a despachar asuntos particulares.

Por tanto, los dos problemas principales de la práctica legislativa en Zacatecas fueron la insistencia en resolver asuntos particulares mediante decretos y la acumulación de leyes, tanto nuevas como recuperadas del régimen anterior. Ambos problemas estuvieron íntimamente ligados.

Cotidianamente, los particulares enviaron a los diputados representaciones, que apelaron a su potestad para que les resolviera un problema inmediato. El diccionario de autoridades define a las representaciones como las súplicas o proposiciones motivadas que se hacen a los príncipes y superiores.

Las representaciones se utilizaron en el Antiguo Régimen, para defender los privilegios de alguna corporación frente a cierta disposición real o ante otra

[379] Constitución política del estado libre y federado de Zacatecas, 14 de diciembre de 1832 en AHEZ, Fondo Reservado, Núm. 021.
[380] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, Caja 17, Exp. 31

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

corporación que al ejercer sus privilegios les vulneraba. Juvenal Jaramillo define a las representaciones como un documento jurídico enviado al virrey o directamente al rey por un particular, un grupo de individuos o una corporación, para exponer su posición respecto a cierta disposición o determinación que afectaba sus intereses[381].

Annick Lémpériere identifica a las representaciones con el derecho de petición, que se ejercía mediante la elaboración de súplicas, quejas, peticiones que se dirigían al rey o a sus consejos, a través de la jerarquía judicial o mediante un procurador. Los asuntos de este derecho pueden dividirse en dos grandes categorías: la defensa o promoción de derechos, privilegios y libertades de corporaciones o súbditos; el bien común y la policía, estos últimos solamente recaían en los cuerpos políticos legalmente reconocidos[382]. Con el establecimiento de una República Federal, las representaciones siguieron utilizándose, pero ya no se enviaron al monarca sino al poder legislativo estatal, pues se le reconoció como el soberano, es decir, el representante directo del pueblo.

Los ayuntamientos fueron los cuerpos políticos que dirigieron representaciones tendientes a alcanzar el bien común y el orden en sus pueblos. En agosto de 1826, el ayuntamiento de Zacatecas dirigió una representación al poder legislativo porque los comerciantes pulperos se negaron a continuar pagando una contribución que servía para sacar agua de Quebradilla, conducirla a la fuente de la plaza mayor y utilizarla para el consumo público y el riego de la Alameda.

Los pulperos argumentaron que pagaban semejante contribución para librarse de los pilones, pero como esta práctica se había suspendido, entonces consideraron injusto seguir pagando por un derecho que ya no tenían. El ayuntamiento solicitó entonces al poder legislativo que le permitiera imponer una contribución extensiva a todo el comercio, no solamente a los pulperos. En noviembre de 1826, el congreso emitió una resolución al respecto, que consistía en otorgar al ayuntamiento la facultad para que prorrateara no solo entre los

[381] Jaramillo, “El alto clero”, 2014 p. 312.
[382] Lémpériere, “La representación política”, 2000, p. 59.

comerciantes sino también entre los vecinos, pero debía hacerlo mediante un plan de asignaciones que el congreso debía aprobar[383].

Las representaciones decimonónicas ya no se articularon para defender privilegios sino derechos legalmente adquiridos por las corporaciones y los ciudadanos, a través de la costumbre o de antiguas leyes de la monarquía; el objetivo de estas representaciones fue que los nuevos legisladores respetaran la vigencia de esas leyes cuando hacían nuevas leyes. En marzo de 1830, los indios del pueblo de Huanusco enviaron una representación para defender sus bienes de comunidad contra el decreto provisional de creación del banco, especialmente, contra el artículo 64 que mandaba disponer de los bienes de comunidad y ejidos de los pueblos para repartirlos y cobrar una renta a través de un banco, pues lo consideraban injusto, tiránico y demasiado opresivo.

Los indios afirmaron que se habían visto en la necesidad de dirigirse al Congreso porque el ayuntamiento no representaba sus intereses; desarrollaron su representación a partir de dos argumentos: la pobreza e ignorancia de los indios como consecuencia de la conquista y la dominación hispánica, y su derecho natural a la posesión de la tierra. Se reconocían a sí mismos como miserables e ignorantes, pero legítimamente herederos de la tierra; en contraparte, identificaban a los americanos (es decir, a los criollos) como descendientes de los conquistadores.

Los conquistadores les despojaron de la tierra que les pertenecía; sin embargo, les habían otorgado títulos legales de tierras comunales, conocidos como mercedes, que, aunque les privaba de la propiedad, les otorgó el libre usufructo. La representación hablaba de forma negativa de las mercedes, pero las destacó como un derecho otorgado por los españoles a pesar del despojo de tierras. Además, enumeraron sus contribuciones a la Independencia que, sin embargo, no sirvieron para recuperar la propiedad perdida.

La Iglesia Católica también dirigió al congreso zacatecano representaciones para defender sus derechos. Juvenal Jaramillo sostiene que las representaciones dirigidas al monarca español por la Iglesia Católica se multiplicaron durante el último tercio del siglo XVIII. Por su parte, Annick Lémpériere señala que en este periodo

[383] AHEZ, Poder legislativo, Comisión de gobierno, caja 5, exp. 42.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

también se registró un aumento de las representaciones de las corporaciones urbanas, debido a que la monarquía hispánica otorgó mayor preponderancia a las corporaciones comerciales, es decir, a aquellas organizaciones que promovieron los intereses económicos de particulares[384]. Por tanto, la particular forma de gobernar de los borbones reactivo la producción de representaciones, para defender sus privilegios tradicionales.

En las representaciones que Jaramillo analizó, detectó los siguientes discursos: la añoranza por un pasado que sí respetaba las prerrogativas que se defienden, descripción pormenorizada de los servicios prestados por la Iglesia Católica, adulación de la figura del monarca, defensa de valores morales, tales como el honor, la utilización de hechos históricos para fundamentar la defensa de ciertas prerrogativas.

En enero de 1830, el cabildo eclesiástico de Guadalajara envió una representación al Congreso Zacatecano, para solicitar la anulación del decreto provisional de creación del banco, contenía los elementos enumerados por Jaramillo. Valiéndose de numerosos ejemplos, el cabildo eclesiástico demostró que los emperadores y reyes piadosos que confirmaron las disposiciones canónicas de los concilios recibían favores divinos en sus empresas de gobierno y conquista; en cambio los reyes impíos y heréticos que en el pasado robaron los bienes de la iglesia fueron castigados con la venganza divina; castigo que caería sobre el gobierno de Francisco García Salinas, que resultaba ser tan despótico como el de los reyes hispánicos. La ley que había aprobado el Congreso conduciría a la ruina de la nación, pues se fundaban en "…las mismas máximas que devastaron al opulentísimo reino de Francia…"

Conscientes de que los tiempos habían cambiado no destacaron sus privilegios ni prerrogativas, sino las leyes que a través del tiempo dispusieron que la Iglesia tenía derecho a la propiedad. El Cabildo argumentó que sus derechos a la propiedad estaban fundados en las disposiciones canónicas, la constitución estatal de 1825 y la constitución federal de 1824, que el decreto provisional amenazaba. La Iglesia tampoco aduló a los representantes del gobierno, por el

[384] Lémpériere, "La representación política", 2000, pp. 62-65.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

contrario, insultó al gobernador de Zacatecas, Francisco García Salinas, con los adjetivos de *ultramontano* y *antipapista.*

En mi opinión, el propósito de las representaciones decimonónicas fue el mismo que habían tenido en el Antiguo Régimen: demostrar que quienes enviaban la representación no solamente merecían esas prerrogativas, sino que las poseían legítimamente, es decir, que gozaban de un justo derecho que no podía serles arrebatado, porque estaba fundado en la costumbre.

Pues bien, si las representaciones o consultas eran aquellos documentos enviados al soberano y que motivaron la producción legislativa, a la respuesta del poder legislativo se le conoció como resolución o decreto resolutivo. Estos documentos fueron diferentes a los decretos provisionales, pues los decretos resolutivos se aplicaron a un caso específico (y análogos), mientras que los decretos provisionales fueron proyectos de leyes generales. Por tanto, las representaciones se concibieron como herramientas jurídicas en un marco casuista, pues se dirigieron a la autoridad para que resolviera una situación problemática específica.

Los decretos resolutivos que emitió el congreso zacatecano tuvieron características de *rescriptos* utilizados por el rey hispánico para gobernar las Indias Occidentales. Un *rescripto* era una variante de la ley, pues también era una obligación, pero no general, estaba dirigida a casos, personas o corporaciones específicas. Había rescriptos de gracia y rescriptos de justicia; los primeros eran aquellos en los que se concedía algo por el príncipe, por encima o contra el derecho común; los segundos se dirigían a la administración de justicia.

Las *reales cédulas* eran rescriptos y se estructuraban de la siguiente manera: (1) narración del hecho, (2) la respuesta o concesión, (3) las cláusulas, (4) la fecha y (5) la firma.[385] En la primera parte debía ofrecerse una descripción detallada del asunto o petición, sin olvidar el nombre de quien suplicaba, su calidad y la calidad del beneficio que se solicitaba; en los rescriptos de justicia debía especificarse si ya había una sentencia o alguna apelación interpuesta; en los rescriptos de gracia se debían mencionar los rescriptos anteriores de la misma naturaleza que ya se habían

[385] Murillo Velarde, *Curso de derecho*, 2005, vol. 1, p. 274. Cuando se insertaba una cédula real en otra cédula posterior se denominaba *sobrecarta*; este documento era una atribución exclusiva del rey e incluía el privilegio, la dispensa y el beneficio (es decir, se trataba de un documento de gracia).

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

otorgado. En la segunda parte, se anotaba la concesión que se otorgaba y en la tercera, las cláusulas que justificaban la respuesta.

Por su parte, los diputados zacatecanos también emitieron decretos que pueden considerarse *rescriptos de gracia*, pues en casos específicos otorgaron dispensas de ley, es decir, suspendieron la aplicación de una ley sobre una persona o corporación. Sin embargo, la mayoría de los decretos resolutivos que emitió el congreso fueron *rescriptos de justicia*.

Los ciudadanos enviaron representaciones para que el poder legislativo revisara algún punto delicado de sus procesos o incluso las sentencias de jueces y magistrados. En 1824, el ciudadano Ramón Freile dirigió una queja al Congreso contra el alcalde segundo de Zacatecas, por haberlo tenido en la cárcel durante once días, por una deuda de 17 pesos. El Congreso resolvió que se debía pasar la causa de Freile al Supremo Tribunal de Justicia y se nombró una comisión para dictaminar si se debía abrir una causa contra el alcalde. La comisión concluyó que se debía apercibir seriamente al alcalde, "…previniéndosele se sujete a las leyes sin meterse a interpretarlas…" [386]

En noviembre de 1823, el ciudadano Juan Pablo Valdez dirigió una representación al Congreso solicitando que se pusiera en libertad a su esposa y a su hijo, porque el alcalde 3º los tenía en prisión desde hacía más de tres meses, a pedimento verbal de Bernardo Rojas, quien acusó a su esposa, Guadalupe Belmontes, de haberle ocultado el estupro que había realizado su hijo, Manuel Valdez, sobre su pretensa, María Epigmenia y el consiguiente embarazo que resultó de esa relación[387].

El congreso turnó la representación a la comisión de justicia para que la dictaminara, después de revisar los autos y sumaria de los procesos de la madre y el hijo que solicitaron al alcalde. La comisión tuvo que elaborar dos dictámenes, porque los diputados consideraron que el primero no había considerado toda la

[386] Sesión del 30 de enero de 1824 en AHEZ, Poder legislativo, Actas de las sesiones, caja 1. Sesión del 21 de mayo de 1824 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las sesiones, caja 1.
[387] Expediente instructivo contra el alcalde 3º ciudadano Agustín Cuevas, por queja del ciudadano Juan Pablo Valdez, sobre infracción de ley en AHEZ, Poder legislativo, Comisión de justicia, Caja 1.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

información necesaria, por ejemplo, no habían solicitado los documentos relativos al ingreso de los reos a la cárcel.

El primer dictamen estableció que efectivamente el alcalde había incurrido en una infracción a la ley, que la causa debía pasarse al tribunal de apelaciones, que los reos debían ponerse en libertad y que debía legislarse al respecto. El segundo dictamen concluyó que no solamente el alcalde había infringido la ley sino también el alcaide de la cárcel, que la madre y su hijo habían estado ilegítimamente presos, que debía suspenderse de sus funciones al alcalde y al alcaide y que el expediente debía enviarse al Tribunal de Apelaciones para que abriera un proceso contra los funcionarios.

Ambos dictámenes resultan sumamente interesantes porque la comisión intentó interpretar la ley sin ejercer las atribuciones del poder judicial, así que primeramente estableció que al tribunal le correspondía aplicar las penas y calificar el hecho, mientras que la comisión, como parte de las atribuciones del poder legislativo, le correspondía determinar las providencias oportunas sin mezclarse en el conocimiento de la causa. Efectivamente, la comisión de justicia señaló que debía resolver este asunto pues le tocaba al poder legislativo "...proteger la seguridad individual de los ciudadanos del estado, en particular siendo personas que por su pobreza y desvalimiento están tan expuestas a sufrir la arbitrariedad y violencia de los malos jueces..."[388]

Otro detalle que llama la atención son las leyes que de acuerdo con los diputados se infringieron, pues en 1823 todavía no se promulgaba la constitución estatal... así que las leyes que citó la comisión como vigentes y aplicables al caso fueron artículos de la Constitución de Cádiz y cierta cédula sobre estupros...

Con el tiempo, los legisladores intentaron controlar el flujo de representaciones sobre impartición de justicia. Demandaron que las representaciones se enviaran por los canales adecuados, es decir, que los particulares agotaran las instancias de impartición de justicia y que fueran los alcaldes o magistrados del Supremo Tribunal de justicia quienes enviaran las

[388] Expediente instructivo contra el alcalde 3º ciudadano Agustín Cuevas, por queja del ciudadano Juan Pablo Valdez, sobre infracción de ley en AHEZ, Poder legislativo, Comisión de Justicia, caja 1.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

consultas (o representaciones) al Congreso, si tenían alguna duda respecto a la aplicación de la ley.

En consecuencia, las únicas representaciones que el Congreso debía recibir y aceptar fueron aquellas que se relacionaron con una incorrecta aplicación de la ley. Por eso en 1829, el tercer congreso constitucional reglamentó la forma de juzgar infracciones a la constitución, para castigar principalmente a los jueces que osaron interpretar la ley o impartir justicia a su arbitrio[389].

Fue entonces cuando las representaciones se orientaron a solicitar del poder legislativo la interpretación de aspectos oscuros de la legislación. Por ejemplo, en 1829, el alcalde de Tepechitlán envió una consulta sobre la pena que debía aplicar a los vagos y mal entretenidos, que sustituyera la que designaba el artículo 79 del reglamento económico-político, "…por no haber en aquella municipalidad haciendas, ni talleres a qué destinarlos…" El congreso resolvió que los vagos y mal entretenidos podían destinarse a las obras públicas hasta por ocho días la primera vez, la segunda hasta por seis meses y la tercera lanzarlos de la municipalidad; a aquellos que fueran menores de 16 años debían ponerse a aprender un oficio.[390]

En 1826, el asesor letrado Tovar recibió del alcalde segundo de Zacatecas la causa de un reo que había recusado a tres asesores del estado, así que Tovar era el único que quedaba expedito para revisar su causa. Sin embargo, Tovar contestó al alcalde que no podía ni debía influir en la causa porque el caso de recusar más de tres asesores no estaba previsto en el artículo 19 del reglamento de tribunales y

[389] La atribución sexta del poder legislativo indicaba que podía declarar si había o no lugar a la formación de causa contra los diputados, el gobernador, los consejeros, el secretario del despacho de estado, y a los individuos del supremo tribunal de justicia. Pero según el artículo 176, sólo el Supremo Tribunal de Justicia debía conocer de esas causas, luego de la declaración del congreso. Si los tribunales resolvían un caso interpretando la ley, entonces podían ser acusados de infracción a la ley, situación que ni la constitución estatal ni los reglamentos abordaron hasta 1829. Ese año se aprobó un nuevo reglamento interior del Congreso que introdujo el siguiente capítulo: *Del modo de declarar haber lugar o no a la formación de causa a los diputados, gobernador, consejeros, secretario del despacho del estado y a los individuos del Supremo Tribunal de Justicia, cuando fueren acusados*. Este apartado establecía el procedimiento que se debía seguir para cumplir con el artículo 176 de la Constitución Estatal que hace referencia a las infracciones de la ley y la formación de Gran Jurado. Reglamento para el gobierno interior del Congreso, 1829 en AHEZ, Poder Legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 4, exp. 11.

[390] Libro quinto 1827, 1828 y 1829 en AHEZ, Poder legislativo, índices leyes, decretos y reglamentos, caja 1.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

de acuerdo con el artículo 147 constitucional, él no tenía facultad para interpretar la ley, así que el asunto debía enviarse como consulta al Congreso.[391]

El alcalde segundo envió la consulta al Tribunal de Justicia para que le indicara el procedimiento que debía seguir, de acuerdo con lo dispuesto por la ley y sin caer en su interpretación. Los magistrados de la tercera sala, Juan Vélez, Manuel Garcés y José Francisco Fierro, concluyeron que no había necesidad de consultar al poder legislativo, pues resultaba evidente, sin necesidad de interpretar la ley, que el asesor Tovar podía recibir la causa del reo. Aún así, la tercera sala envió al Congreso la consulta del asesor letrado, pues resultaba "...conforme a los principios de moderación, que se ha propuesto seguir en sus determinaciones..."[392] el Supremo Tribunal de Justicia. El Congreso resolvió que la duda de Tovar no necesitaba aclaración ni ampliación del artículo 19 del reglamento para los tribunales y respaldó la conclusión de los magistrados. Esta representación y su resolución muestran que el poder legislativo otorgó veladamente cierto margen de interpretación al poder judicial, para que trabajara con alguna fluidez.

En ocasiones, las representaciones consistieron en solicitar al legislativo que arbitrara respecto a las funciones y atribuciones de dos instancias. A principios de 1828, el Congreso respondió una representación del gobernador, José María García Rojas, sobre a cuál de los dos poderes, ejecutivo o judicial, le correspondía hacer ejecutar las sentencias, incluyendo la pena capital y la de presidio, pues ambos poderes se la atribuían.[393]

En noviembre de 1829, el congreso resolvió que los reos encarcelados por disposición gubernativa, es decir, por los presidentes de los ayuntamientos, no debían ser objeto de las visitas mensuales de cárcel que hacían los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia. Los jueces de las causas debían asistir a las visitas

[391] AHEZ, Poder legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 4, exp. 12.
[392] AHEZ, Poder legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 4, exp. 12.
[393] Aclaración de la función de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial cuestión que ha mandado el gobierno se aclare en el congreso y no se confundan las atribuciones en AHEZ, Poder legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 9, exp. 2. Consulta que hace el congreso sobre si es el poder judicial o el ejecutivo el de la facultad de cumplir y efectuar las sentencias que pronuncie el judicial en AHEZ, Poder legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 9, exp. 5.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

de cárcel, sin embargo, no era posible que el presidente del ayuntamiento asistiera.[394]

El 9 de junio de 1828 el Congreso emitió una resolución, producto seguramente de una representación, que dispuso que correspondía a los alcaldes de los ayuntamientos conocer en primera instancia de las causas que se debían formar contra los funcionarios, de acuerdo con el artículo 176 constitucional, sobre los juicios contra los empleados públicos.

Esta resolución provocó que el Congreso tuviera que responder a dos nuevas representaciones enfrentadas, sobre la causa que se seguía contra el alcalde primero de Zacatecas, el ciudadano Marcelino Gamboa; por un lado, la primera sala del tribunal de justicia envió una consulta sobre qué alcalde debía conocer la causa, pues los alcaldes segundo y tercero de la ciudad también estaban involucrados en el asunto; por otro lado, Francisco Gamboa, hermano del acusado, envió una representación solicitando al Congreso que se inhibiera a la primera sala del conocimiento de la causa de su hermano, porque consideró que tanto la primera sala como el fiscal enviaban consultas al congreso para retrasar la resolución de la causa de su hermano, "...y le ocurrirán muchísimas más dudas hasta el grado de consultar a vuestra honorabilidad si la A es O, con el ilegal objeto de que el tiempo pase..."[395]

Francisco Gamboa se empeñó en demostrar que las tres consultas que había enviado la primera sala del Supremo Tribunal de Justicia sobre interpretación de la ley constituían un claro intento de perjudicar a su hermano, alargando su proceso. Según Gamboa no había necesidad de aclarar ni interpretar las leyes que debían regular la causa de su hermano, y aún así la primera sala había hollado las leyes vigentes, no sólo enviando consultas innecesarias sino interpretando las leyes a su conveniencia, pues había tergiversado el artículo 176 constitucional,

> ...abrogándose la facultad de formar causas a quienes le estaba prohibido, no podía esperarse que aún insistiere después de circulada la resolución citada [de 9 de junio de 1828] en continuar conociendo de un asunto que la ley y su mismo honor le impide verificarlo, ya por hallarse

[394] AHEZ, Poder legislativo, índices leyes, decretos y reglamentos, caja 2.
[395] AHEZ, Poder legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 10, exp. 4.

recusados de hecho y de derecho y ya porque públicamente corren como interesados en él...[396]

Este conflicto pone en evidencia los usos prácticos de las representaciones y de sus decretos resolutivos, pues sin quererlo el congreso debía colocarse en el papel de árbitro y dirimir en conflictos de competencias y atribuciones, cuyas partes argumentaban que la ley era ambigua, que necesitaba ampliarse e incluso que no se estaba aplicando correctamente.

Sin embargo, en este nuevo sistema republicano y federal, el Congreso no debía dirimir conflictos, ni señalar cuál era la ley que debía aplicarse de acuerdo con el caso. El Congreso no tenía facultades para impartir justicia, sus atribuciones consistían exclusivamente en la elaboración de leyes recurriendo a un marco legal que era la Constitución estatal de 1825, sin embargo, esta ley fundamental resultó insuficiente ante la pluralidad de leyes, unas que el mismo congreso zacatecano producía cotidianamente a través de resoluciones, y otras que se habían rescatado del Antiguo Régimen.

Por otra parte, los legisladores zacatecanos no tuvieron claridad sobre los criterios que debieron seguir para emitir decretos resolutivos, así que los produjeron de forma arbitraria. Al respecto, Manuel Garcés y José Francisco del Fierro, magistrados de la tercera sala del Supremo Tribunal de Justicia, opinaron que la resolución del 9 de junio de 1828 había sido innecesaria, pues hasta entonces los jueces no tenían ninguna duda sobre cuál era el procedimiento para abrir una causa contra los empleados públicos. Los magistrados aseguraron que este asunto se regulaba con la ley de 24 de marzo de 1813, que por no estar en franca oposición con la constitución estatal no estaba derogada, de ahí que "...hasta la fecha jamás se había visto el ejemplar de que la causa de un alcalde se remitiere a otro, hasta que para cierto caso particular se compuso..."[397]

La poca delimitación del marco legal provocó que la costumbre fuera un factor determinante en la aplicación de la ley, pues se recurrió a la solución de casos análogos partiendo de un primer ejemplar, así lo demuestra la opinión de los

[396] AHEZ, Poder legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 10, exp. 4.
[397] AHEZ, Poder legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 10, exp. 4.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

magistrados; quienes, además, consideraron que innovar en casos ya determinados resultaba contraproducente, pues no se reconocía la legitimidad de las nuevas resoluciones y se promovían nuevas consultas.

La facultad del poder legislativo de interpretar las leyes tuvo su máxima expresión en las representaciones y sus decretos resolutivos. Sin embargo, esta atribución resultó sumamente problemática, porque provocó la intromisión del legislativo en las atribuciones del poder judicial, fomentó el casuismo (los diputados sólo declararon la vigencia de una ley cuando se debía aplicar) y la acumulación normativa.

Según Juan Bautista de la Torre, diputado del Congreso Constituyente, había un exceso de leyes, reglamentos y disposiciones gubernativas y económicas que provocaba que la aplicación de las normas fuera confusa, que los procesos no se terminaran y corrompiera a los encargados de resolver los pleitos. Los letrados elaboraban dictámenes incomprensibles

> …con citas de leyes del Toro, del fuero juzgo, de Toledo, de Partidas, Recopilaciones, Pragmáticas, Cédulas, Leyes de Indias, Ordenanzas, Reglamentos, Glosas, comentarios de Gregorio López, de Antonio Gómez, etcétera. Manantial fecundo de arbitrariedades en su aplicación y que retrasando los progresos de la moralidad pública y civilización ha sacrificado millones de víctimas al capricho y reducido más a la indiferencia a la miseria y a la desesperación…[398]

La acumulación de leyes, cuya elaboración y vigencia tuvo diversos orígenes, provocó que no se tuviera un panorama general del *corpus legislativo* que debía aplicarse en el estado. Por ejemplo, el 25 de mayo de 1830 el tercer congreso constitucional se vio en la necesidad de emitir un decreto aclaratorio en el que precisó que estaban vigentes los artículos 7,8,9,10 y 11 de la ley de responsabilidades dada por las Cortes Españolas en 24 de marzo de 1813, pues no se sabía a ciencia cierta cuáles leyes se habían derogado y cuáles no[399].

Víctor Tau Anzóategui señala que en un orden donde el caso era la base de la producción legislativa, la acumulación normativa resultaba la consecuencia

[398] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, Caja 1, exp. 32.
[399] AHEZ, Poder Legislativo, índice leyes, decretos y reglamentos, caja 2. Solicitud del ciudadano Piedras sobre que se declare si están vigentes los artículos 9,10 y 11 de la ley de responsabilidades en AHEZ, Poder legislativo, comisión de justicia, caja 4.

natural, pues se asumía que podían existir múltiples soluciones para un mismo caso… De ahí que, en la sesión del 25 de marzo de 1824, los diputados no sabían si un decreto sobre pulperías expedido el 12 de marzo de 1811 se había derogado o no.

3.5 Las Dispensas de ley

El diccionario Escriche definió a la dispensa de ley como una exención o libertad de lo ordenado por una ley, concedida a favor de alguna persona, por consideraciones particulares. La facultad de dispensar le correspondía al legislador, pero las dispensas no eran leyes ni proyectos de ley, pues no se trataba de una derogación, sino de una suspensión temporal de una ley.[400] Una ley podía suspenderse o dispensarse cuando su aplicación resultaba injusta para alguna corporación; de ahí que la noción de dispensa de ley haya estado íntimamente relacionada con la fórmula "obedézcase, pero no se cumpla", ampliamente utilizada en América bajo el gobierno de la Monarquía Hispánica.

Entre 1824 y 1832, los diputados zacatecanos identificaron las dispensas como *decretos de gracia* y fueron resultado de representaciones que particulares dirigieron al poder legislativo. En septiembre de 1826 el ayuntamiento de Nochistlán envió una representación al gobernador para solicitarle permiso para realizar corridas de toros en la celebración de su santo patrono, San Francisco de Asís. Según el ayuntamiento, los gobiernos anteriores le habían concedido esta gracia, aunque en febrero de ese mismo año había llegado una orden del gobernador que prohibía las corridas de toros. Esta orden también se había enviado a los ayuntamientos en calidad de proyecto de ley para que hicieran sus observaciones; los integrantes del ayuntamiento de Nochistlán sostenían que ya habían discutido el proyecto y que habían concluido que era correcta y prudente la cesación de las corridas de toros; sin embargo, consideraban que cuando se trataba de la celebración del santo patrono de un pueblo, resultaba necesario permitir ciertas diversiones que no entraban directamente en el concepto de corridas de toros…

[400] Joaquín Escriche, documento en línea citado.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

> …sino solamente una diversión de necesidad, si bien se mira a unas gentes, las más aldeanas, que en todo un año no gozan de otras diversiones públicas, por ser lugares que carecen de coliseo, alamedas de paseos públicos y otros que en los lugares, villas y ciudades son notorios y que en estas tales diversiones en nada se agrava el público, ni con pensión de tablados, ni alquileres de plazas a empresarios, ni dilatados tiempos ni sacrificio de toros, pues ni muere ninguno…[401]

Esta representación resulta notoria porque el ayuntamiento de Nochistlán respaldó el decreto provisional sobre prohibir las corridas de toros y aún así solicitó una dispensa para practicarlas. Esta postura refleja que había una noción arraigada de que las leyes podían tener excepciones, de acuerdo con ciertos casos particulares. Así que se asumió que el Congreso tenía la atribución para definir en qué casos podía suspenderse la aplicación de una ley, teniendo en consideración los argumentos esgrimidos en las representaciones. La postura contradictoria del ayuntamiento de Nochistlán expresa, además, que no se concebía la idea de que las leyes pudieran moldear prácticas, sino al contrario, las leyes debían adaptarse a las costumbres.

Para defender sus intereses, los ciudadanos de Nochistlán también enviaron a la capital del estado un procurador, Desiderio Delgadillo, quién apeló a la costumbre para defender la legitimidad de la solicitud del ayuntamiento de Nochistlán, pues sostuvo que la solicitud consistía en practicar jugarretas de toros durante una semana "…según inmemorial costumbre de nuestros antiguos ascendientes, de tal suerte que si averiguásemos esta función tiene tanta antigüedad como la población en obsequio de nuestro Santo Patrono, señor San Francisco…"[402] El gobernador, García Rojas, se negó a conceder esta petición, así que Desiderio Delgadillo dirigió sus esfuerzos hacia el Congreso.

La representación solicitaba licencia con algunas limitaciones, que no muriera el toro y que no se cobrara la entrada a los espectáculos; pedían que se les permitiera practicar las diversiones que se nombraban *toreadores de garrocha y de banderas* y *el juego de capote*, no corridas de toros como tal. Por eso, el procurador

[401] Dictamen a la solicitud de algunos vecinos de Nochistlán para que se les permita realizar una corrida de toros en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Gobierno, caja 5, exp. 51.
[402] Dictamen a la solicitud de algunos vecinos de Nochistlán para que se les permita realizar una corrida de toros en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Gobierno, caja 5, exp. 51.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

argumentó que, aunque las corridas de toros estaban prohibidas, no lo estaban los espectáculos que los ciudadanos de Nochistlán buscaban realizar. Desiderio Delgadillo definió a las corridas de toros como espectáculos "…que se hacen en plazas públicas, de rejón y espada, con ritualidad y forma real… causando ésta (sic) algunos estragos en la lid y deterioro en los vecinos por el lujo con que a este teatro se presentaban los ciudadanos"[403]. En cambio, se solicitaba licencia para hacer ocho días de coleo, "…no hay toreros, ni dirección que formalice el orden de una plaza pública, que seguramente será a la que se dirija el proyecto de ley que aún no está en planta…"[404] Por otra parte, la prohibición de corridas de toros se había publicado como decreto provisional el 1º de febrero de 1826 y se había circulado a sus ayuntamientos para que hicieran sus observaciones, pero todavía no se había aprobado, es decir, no tenía fuerza de ley.

El 5 de octubre de 1826, el Congreso resolvió positivamente la petición del Ayuntamiento de Nochistlán, pues decretó que el decreto provisional que prohibía las corridas de toros no comprendía el simple capoteo de toros mochos "…siempre que estos se ofrezcan en espectáculo en calidad de mera diversión y sin estipendio o paga de los espectadores". Esta resolución continuó vigente para todo el estado de Zacatecas hasta que en julio de 1830 el ayuntamiento de Aguascalientes solicitó al Congreso su dispensa, pues pretendía cobrar las corridas de toros que se realizarían durante su próxima feria y dedicar las ganancias al ornato y comodidad pública.

El ayuntamiento de Aguascalientes sostuvo que ese decreto obstruía las disposiciones del cuerpo municipal; además, argumentaba que la resolución fue producto de la solicitud de particulares y no de una parte del gobierno, "…como ahora se intenta y con un fin conocido y laudable, parece que admite este caso merecer la remoción del expresado obstáculo"[405]

[403] Dictamen a la solicitud de algunos vecinos de Nochistlán para que se les permita realizar una corrida de toros en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de gobierno, caja 5, exp. 51.
[404] Dictamen a la solicitud de algunos vecinos de Nochistlán para que se les permita realizar una corrida de toros en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de gobierno, caja 5, exp. 51.
[405] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Constitución, caja 16, exp. 27.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

La representación se envió a comisiones para su dictamen; sus integrantes, los diputados Sandoval y Parra, concluyeron que debía concederse la licencia al Ayuntamiento de Aguascalientes sólo por este año, pues había dos razones de peso que justificaban semejante dispensa; primero, la resolución de octubre de 1826 fue producto de una solicitud de los vecinos de Nochistlán "…mismos que impetraron una pura diversión y ya se ve que no sería conveniente el que como a tales se les permitiera para sus personas exigir a los concurrentes algún estipendio…" Segundo, el destino que iban a tener las ganancias de esas corridas, pues se iban a utilizar para el beneficio de la ciudad "…hay una grande diferencia o disparidad en una y otra solicitud…" Es decir, la comisión concluyó que el caso de Aguascalientes no era análogo al caso de Nochistlán, por eso no podía aplicarse la misma resolución; en el caso de Aguascalientes las corridas podían cobrarse porque esos ingresos contribuían al bien común, mientras que en el caso de Nochistlán sólo se beneficiaban algunos particulares.

El diputado García Rojas, también integrante de la comisión dictaminadora, se pronunció en desacuerdo con este dictamen, porque estaba convencido de que una petición específica debía promover la creación de leyes generales, es decir, que la resolución de 1826 debía aplicarse a todos los casos de corridas de toros. García Rojas no rechazaba la legitimidad de las representaciones, pero criticaba que las leyes que resultaban de éstas tuvieran una vigencia específica, es decir, que no fueran generales, que no abarcaran todos los casos posibles.

Además, la resolución de 1826 no especificaba que se prohibía el cobro de estos espectáculos cuando beneficiaban a particulares… en cuyo caso la representación de Aguascalientes resultaba innecesaria.

El decreto provisional que prohibía las corridas de toros estaba inspirado en la necesidad de desterrar de la sociedad hábitos fuertes y perjudiciales a la moralidad: "…irritar a una fiera para matarla después, a la vista de una gran concurrencia o ser el toreador víctima de su saña, es un espectáculo de barbarie, que se halla entredicho en las naciones civilizadas"[406]

[406] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Constitución, caja 16, exp. 27.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Finalmente, el Congreso otorgó al ayuntamiento de Aguascalientes permiso para cobrar en las corridas de toros. Semejante resolución provocó que el resto de los ayuntamientos enviaran representaciones solicitando las mismas prerrogativas. A finales de 1829 el jefe político envió al gobernador una representación del ayuntamiento de Tlaltenango, que suplicaba se le otorgara permiso para cobrar en las corridas de toros próximas a celebrarse en la feria. La comisión dictaminadora tuvo que aprobar la representación de Tlaltenango y dispensarle la aplicación del decreto de 1826, pues ya la había otorgado a Aguascalientes.

Sin embargo, la comisión, integrada por los diputados Parra y García Rojas, precisó que el ayuntamiento había actuado maliciosamente, pues aseguraba desconocer la existencia de ese decreto. De acuerdo con la comisión, para otorgar una dispensa resultaba necesario que la petición fuese justa y que cumpliera con un procedimiento: "… que para concederlas [las dispensas]… necesitan trámites y motivos, que él [el ayuntamiento de Tlaltenango] ha desconocido…" [407] Sin embargo, ni la constitución estatal, ni los reglamentos interiores del congreso, ni ninguna otra disposición reguló la forma de solicitar dispensas de ley, ¿a qué procedimiento se referían los diputados de la comisión? Seguramente a la costumbre.

En el Antiguo Régimen, la costumbre tenía fuerza de ley cuando implicaba una repetición de actos razonables y compatibles con el derecho divino (y natural), legitimados por la autoridad (ya fuera el rey, los Consejos o la Iglesia Católica). La ley no solamente era aquella que se escribía, también la costumbre tenía fuerza de ley. Según Pedro Murillo Velarde la costumbre era "…cierto derecho instituido por los usos, que se toma por ley cuando falta la ley"[408]. Si la ley escrita dependía de la voluntad del rey y del acto de su promulgación, la costumbre dependía del pueblo que la introducía "…porque el pueblo tiene, de suyo, potestad legislativa que transfirió al príncipe y esto es suficiente para que, contando con el consentimiento del príncipe, pueda incluir una costumbre que tenga fuerza de ley"[409] El rey podía darle fuerza de ley a una práctica, pero no podía quitársela; sin embargo, la

[407] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Gobernación, caja 10, exp. 20.
[408] Murillo Velarde, *Curso de derecho*, 2005, vol. 1, p. 282.
[409] *Ibid.*, p. 283.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

costumbre impuesta por un pueblo debía "…ser con recta razón y no contra la ley de Dios ni contra señorío, ni contra derecho natural, ni contra provecho común de toda la tierra del lugar donde se hace…"[410]

Además, la costumbre tenía la capacidad de interpretar leyes escritas, pues permitía reconocer cómo se había observado (aplicado) una ley a través del tiempo, de ahí que las representaciones (incluso las que se dirigieron al congreso de Zacatecas) se empeñaran en recurrir a hechos históricos, pues éstos constituían la evidencia necesaria para demostrar que sus prerrogativas eran legítimas.

Los diputados zacatecanos recurrieron a la costumbre para resolver asuntos que no estaban regulados por leyes escritas, tal fue el caso de las representaciones y las dispensas de ley. En enero de 1828, el Segundo Congreso Constitucional recibió una representación que solicitaba permiso al Congreso para pensionar a los habitantes para la manutención de la cárcel. Los diputados buscaron algún fundamento o ley escrita que respaldara esta práctica, pero concluyeron que estaba fundada en la costumbre, el diputado Martínez señaló que "…aunque ésta es justa y necesaria, pero debe hallarse la ley que la autorice o pedirse como contribución voluntaria…" pues la costumbre estaba derogada por la ley. Sin embargo, en octubre de 1828, un reo envió una representación para que se le permitiera hacer obras públicas en las oficinas del estado, fundaba esta petición en que no había ley al respecto, pero existía la costumbre. En esta ocasión la representación se aprobó. Finalmente, el congreso concluyó el 1º de diciembre de 1828 que mientras no se elaborara y publicara un código criminal que dictara el procedimiento para llevar a los reos a hacer obras públicas se atendería a la costumbre.

El decreto provisional sobre la prohibición de las corridas de toros nos muestra que, al publicar y ordenar su aplicación provisional, las disposiciones perdían obligatoriedad para quienes debían acatarlas, de ahí que el Ayuntamiento de Tlaltenango no haya obedecido la prohibición hasta finales de 1829 y el procurador de Nochistlán haya argumentado que era posible dispensar su aplicación, pues un decreto provisional todavía no era una ley aprobada.

[410] Partida I:II:V

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Sin embargo, las leyes constitucionales no podían dispensarse. En 1827, con respecto a un proyecto de ley que proponía que se suspendiera la discusión sobre las ordenanzas municipales hasta que se reformara la constitución, Manuel Gonzalo del Castillo reflexionó sobre la facultad del Congreso de suspender una ley: "Yo creo que a ninguna de las disposiciones constitucionales puede suspendérsele su cumplimiento si no es a aquellas que la misma ley fundamental lo prevenga, expresa y terminantemente…" [411] De lo contrario, si cualquier artículo o disposición constitucional se pudiera suspender, entonces la constitución del estado se vería amenazada, porque "…la observancia de su ley política fundamental era arbitraria…"[412]

Castillo distinguía entre suspensión temporal o perpetua de una ley y su dispensa; sostenía que, en el caso de la elaboración de las ordenanzas municipales y su aprobación, ni siquiera el legislador podía usar de la facultad de dispensar, pues de lo contrario se opondrían a la parte primera del artículo 192 de la Constitución, que sostenía que sancionada la Constitución, su observancia era obligatoria a todos los habitantes de Zacatecas, sin que el congreso ni otra autoridad pudiera dispensarla.

Por tanto, los ayuntamientos no debían dejar de formar sus ordenanzas, ni el congreso podía dejar de aprobárselas porque ambas obligaciones se encontraban en las bases constitutivas. Si la constitución y el reglamento económico-político de los partidos tenían defectos, entonces resultaba necesario reformarlos, llenar los huecos y subsanar las faltas para después adicionar y reformar también las ordenanzas. Por otra parte, si las ordenanzas municipales contradecían los principios constitucionales, entonces el congreso debía reprobarlas y mandarlas hacer de nuevo, pero en ningún caso debía suspender su elaboración y aprobación.

[411] Observaciones que hace el presidente del ayuntamiento de Zacatecas a la constitución del estado en AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 1, exp. 55.
[412] Observaciones que hace el presidente del ayuntamiento de Zacatecas a la constitución del estado en AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 1, exp. 55.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Dispensar leyes constitucionales resultaba peligroso, pues hacía pensar a los ciudadanos que "…los encargados de custodiar los códigos de las libertades de los pueblos americanos son los primeros que los violan e infringen"[413].

La discusión sobre las corridas de toros se retomó en 1831. En marzo, el ayuntamiento de Zacatecas envió una representación, a través de su diputado Pedro Ramírez, solicitando que se le permitiera hacer algunas corridas de toros durante la pascua, "…cobrando en ellas estipendio a los espectadores, a fin de que el empresario pueda costear sus gastos y que la empresa rinda alguna utilidad a los fondos municipales…" El Congreso dispensó al ayuntamiento de Zacatecas la resolución del 5 de octubre de 1826 y le concedió licencia para cobrar en diez funciones, con la condición de que aplicara las ganancias al hospital [de San Juan de Dios].

Como consecuencia de las representaciones de los ayuntamientos, solicitando diferentes dispensas respecto a la prohibición de hacer corridas de toros y su cobro, el cuarto congreso resolvió discutir nuevamente el proyecto de ley al respecto, que se había decretado provisionalmente. Los diputados Sanromán, Prado y González, integrantes de la comisión [de gobierno], revisaron las observaciones de los ayuntamientos, del gobernador y su consejo y concluyeron que todos, excepto dos, estaban de acuerdo en abolir las corridas de toros, pues se trataba de

> …una diversión bárbara que ofende los sentimientos de humanidad y desdoraba en cierta manera entre las naciones cultas la ilustración de los zacatecanos, porque no se puede negar, señor, que el hombre impuesto a ver escenas horrorosas se endurece su corazón y sus costumbres endurecidas pierden los sentimientos de humanidad…[414]

En efecto, todas las representaciones estaban de acuerdo con que las corridas de toros eran una práctica bárbara, pero aún así no querían dejar de organizarlas; por ejemplo, el ayuntamiento de Zacatecas se pronunció a favor de la prohibición y al mismo tiempo solicitó que se derogara la parte que privaba del cobro de estipendio,

[413] Observaciones que hace el presidente del ayuntamiento de Zacatecas a la constitución del estado en AHEZ, Ayuntamiento de Zacatecas, Reglamentos y bandos, caja 1, exp. 55.
[414] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de gobierno, caja 11, exp. 42.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

"…pues que, por un decreto aclaratorio de la ley, no se comprende en ellas las corridas de toros mochos…"[415]

La comisión dictaminadora propuso que el decreto provisional del 14 de febrero de 1826, que prohibía para siempre en el estado las corridas de toros, se *derogara*; que los ayuntamientos recibieran la atribución de otorgar licencias para corridas de toros, con permiso previo del gobierno supremo; que los ayuntamientos celebraran los contratos respectivos con los empresarios, imponiéndoles las condiciones necesarias; que los presidentes se encargaran de supervisar a los empresarios, para que éstos cumplieran con la obligación de despuntar los toros, es decir, quitarles cuatro dedos a cada asta. Finalmente, el decreto provisional sobre corridas de toros se derogó.

¿Por qué los legisladores recurrieron a las dispensas antes que a la derogación de una ley? Porque las dispensas solucionaban problemas de casos específicos, la derogación se utilizó solamente cuando esos problemas se generalizaron, como en el caso de las corridas de toros, no solamente un ayuntamiento envió una representación para suspender la prohibición a las corridas, fue entonces cuando los legisladores decidieron revalorar la vigencia del decreto provisional y derogarlo. La ley no se entendía de forma definitiva, por eso estaba en constante reflexión y modificación; el perfeccionamiento de las leyes, su dispensa o derogación debía ser resultado de su aplicación.

La cuestión era que la modificación de las leyes no seguía necesariamente todas las pautas marcadas por el proceso legislativo; además, las nuevas leyes o su adición no provocaban la derogación de otras leyes que resultaban contradictorias, los legisladores asumían que la ley más reciente derogaba automáticamente a la anterior, sin necesidad de promover un nuevo proyecto de ley.

Refiriéndose al efecto derogatorio de la Constitución de Cádiz, Carlos Garriga sostiene que la coherencia del orden jurídico se concebía como algo dado, que dependía menos de la voluntad del legislador que del entendimiento de quienes lo

[415] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de gobierno, caja 11, exp. 42

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

interpretaban, de ahí que el orden jurídico se manifestase mejor en el momento de la aplicación que de la creación del derecho[416].

Por tanto, "no hay cambio porque se deroga, sino que se deroga porque hay cambio", es decir, las derogaciones solamente podían hacerse efectivas en la práctica, de ahí que Garriga sostenga que el derecho de principios del siglo XIX era casuista, por eso el Congreso no solamente tenía la atribución de elaborar leyes sino también de interpretarlas. Cobijándose en esta última atribución, el Congreso buscó justificar las dispensas de ley; sin embargo, en este sistema la ley debía unificar e igualar, de ahí que las dispensas resultaran ilegales, pues se correspondían con gracias o privilegios, no con derechos.

Aún así, el establecimiento de un marco legal único, expresado en la constitución, promovió la eliminación de algunos privilegios corporativos. De ahí que, en su representación contra la creación del banco, los indios del pueblo de Huanusco se quejaran porque se les había igualado "…en el derecho de alcabala, en las pensiones municipales, en los préstamos forzosos, en el servicio de la milicia nacional, en la contribución de exentos para la misma en el servicio de cordilleras… y en otras muchas cargas… sin que hasta ahora se nos haya concedido un solo privilegio que recompense la esclavitud de tantos años…"[417]

3.5.1 La gracia del indulto

En marzo de 1825, los diputados del Congreso Constituyente, Velázquez y Gutiérrez presentaron una iniciativa de indulto de los delincuentes "…cuyos crímenes no hayan sido tan espantosos a la naturaleza y al orden público…" para celebrar la promulgación de la constitución estatal.

Entendían al indulto como una gracia plenamente justificada por la *facultad discrecionaria* que los mandatarios habían recibido de sus representados, "…de manera que si en su mano ponen la balanza de la justicia nunca alejan de ésta, la virtud de la clemencia"[418] Es decir, la nueva república cristiana debía regirse por la

[416] Garriga, "Constitución política", 2007, p. 129
[417] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de puntos constitucionales, caja 15, exp. 27.
[418] AHEZ, Poder Legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 2, exp. 6

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

justicia, pero también por la misericordia, además de una razón natural "…que persuade que es mejor conservar cuando se puede, que no destruir". Según Velázquez y Gutiérrez el indulto era parte de un derecho que emanaba de la humanidad que se inclinaba más al perdón que al castigo.

Estas nociones de justicia y de gobierno que tuvieron los diputados zacatecanos son reminiscencias del antiguo régimen monárquico. Abelardo Levaggi sostiene que en el Antiguo Régimen existieron instituciones que tenían el objetivo de otorgar clemencia a los súbditos del rey, gesto que se justificó en la convicción de que tan efectivo era el pronto castigo como la piedad. Según Levaggi, la impartición de justicia "…abrigó un sutil equilibrio entre la necesidad de vengar las ofensas por medio del castigo y de prevenir los crímenes por el escarmiento, por una parte, y por la otra, la de proceder con espíritu de piedad, buscando la enmienda del reo antes que su destrucción"[419]. Las cuatro instituciones que constituyeron las formas de expresión de la clemencia del monarca hacia sus súbditos fueron: la visita de cárcel, el perdón real, el perdón de la parte ofendida y el asilo en sagrado.

María Inmaculada Rodríguez Flores señala que como el monarca hispánico ocupaba el lugar de Dios en la tierra, podía otorgar perdón a sus súbditos, pues éste constituía un atributo de su potestad. Dios otorgó al monarca no solamente el derecho a legislar sino también a eximir del cumplimiento y aplicación de las leyes. El perdón real era una sentencia absolutoria, es decir, constituía una exención del cumplimiento de una ley penal sobre el cuerpo, honra y/o bienes de un delincuente[420]. Sin embargo, Rodríguez Flores concluye que éste no debía aplicarse de forma discrecional, sino que tenía que ejecutarse cuando convenía al bien común. Por eso, en el siglo XVIII, la política impulsada por Jovellanos al respecto consistía en otorgar un perdón condicionado a la imposición de nuevas penas, para que los delitos no quedaran completamente impunes.

A principios de 1828, el Segundo Congreso Constitucional discutió una representación de los ciudadanos Margarito Sanz y Francisco Gamboa, que solicitaba el indulto de los reos sentenciados a pena capital. Al respecto, la comisión

[419] Levaggi, "Las instituciones de clemencia", 1976, p. 243.
[420] Rodríguez Flores, *El perdón real*, 1971, p. 81.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

de justicia dictaminó que la facultad décimosexta del artículo 105 de la constitución estatal le otorgaba al gobierno la facultad para conceder la gracia del indulto, en los casos que según las leyes solía concederla el rey de España; esas leyes eran el título 32 de la Séptima Partida y sus concordantes de la nueva recopilación, seguramente de Castilla.

Para llegar a semejante resolución también se consideró que, según los principios constitucionales, "…la órbita de las funciones de los tres supremos poderes no permite que alguno de ellos se ingiera en la de otros, ni que mutuamente se remitan o cedan uno a otro, aquellas atribuciones que le son peculiares…"[421] El gobierno envió observaciones al decreto y en junio de 1828, el Congreso reiteró su publicación y aplicación[422].

En 1829, el congreso del estado decretó un indulto para celebrar el aniversario de la Independencia de México; el indulto incluía a todos los reos que habían sido sentenciados a pena capital, con arreglo a las leyes y que se encontraban presos en las cárceles del estado, "…en consecuencia, los jueces y tribunales respectivos al sentenciar sus causas les impondrán la pena extraordinaria que crean correspondiente conforme a las leyes"[423]. Sin embargo, el gobernador, Francisco García Salinas, se negó a publicar el decreto y lo devolvió al Congreso, se justificó en su derecho constitucional a rechazar un decreto, pues no se trataba de una ley. Su respuesta desencadenó una acalorada discusión sobre la naturaleza de los decretos, de las leyes y de la gracia del indulto. Los diputados Velasco y Piedras se pronunciaron por apoyar la postura del gobernador, mientras que los diputados Carrera, Sandoval y Romo defendieron la facultad de otorgar indultos, como forma de expresión de clemencia de los soberanos.

Durante el debate, el diputado Carrera señaló que las leyes se caracterizaban por ser generales, mientras que los decretos resolvían asuntos particulares, de acuerdo con la constitución, el gobernador podía devolver los proyectos de ley al

[421] Libro Quinto 1827, 1828 y 1829 en AHEZ, Poder legislativo, índices leyes, decretos y reglamentos, caja 1.
[422] Libro Quinto 1827, 1828 y 1829 en AHEZ, Poder legislativo, índices leyes, decretos y reglamentos, caja 1.
[423] AHEZ, Poder legislativo, índices leyes, decretos y reglamentos, caja 2

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

congreso, pero los decretos debía obedecerlos. El diputado Piedras coincidió y precisó que las dispensas sobre leyes no eran leyes "…puesto que una dispensa sólo contiene un caso particular, propio y verdaderamente caracterizado de decreto"[424].

Sin embargo, para el diputado Velasco los indultos debían tratarse como derogación de una ley y seguir el mismo procedimiento; además, afirmó que los indultos provocaban la confusión entre las atribuciones de los tres poderes, pues sólo al poder ejecutivo correspondía indultar.

Ante las dificultades que acarreaba emitir un decreto de indulto, los diputados exploraron la idea de conmutar la pena de muerte; pero el diputado Velasco también se pronunció en contra, pues al decretar una conmutación, el congreso estaría infringiendo el artículo 143 constitucional, que señalaba que la justicia debía administrarse aplicando las leyes, exclusivamente por los tribunales, "…y estas funciones no podrán ejercerlas en ningún caso ni el congreso ni el gobernador; ni tampoco podrán abocarse causas pendientes, ni mandar abrir juicios fenecidos". Por tanto, para conmutar una pena resultaba necesario que el Congreso o el Gobierno reabriera un juicio y al hacerlo infringía la constitución.

El diputado Sandoval respondió que no se trataba de abrir un nuevo juicio, sino solamente de aplicar una pena a juicio del gobierno, sin formar un expediente instructivo, "…esto se consulta, que es cosa que puede hacerse sin que por manera alguna se choque con el artículo 143 de la Constitución". El gobierno tenía la facultad para conmutar una pena sin proceder de forma judicial, sino por *decreto gubernativo*.

Velasco insistió en que la justicia sólo debía administrarse por el Tribunal Superior, de acuerdo con la constitución, "…esto no puede hacerlo nadie que no sea él [el tribunal], y menos si no tiene las luces necesarias en derecho…" El diputado Carrera le respondió que la gracia del indulto no tenía efecto hasta que el reo salía del poder judicial y se le había entregado al ejecutivo. El Congreso tenía facultades para decretar un indulto ya que, según la Constitución, podía "…ya dada la ley, decir que tal cosa prohibida por ella se dispensa, estos son los procedimientos

[424] Sesión del 9 de noviembre de 1829 en AHEZ, Poder Legislativo, Actas de las sesiones, Caja 2

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

de la asamblea…", por su parte, el ejecutivo podía usar o no de la facultad de indultar.

Mientras para el diputado Velasco la práctica de decretar indulto destruía la legitimidad de las leyes constitucionales, para los diputados Romo, Carrera y Sandoval constituía una expresión de clemencia del legislador, quien debía poseer

> …un carácter de lenidad y dulzura perceptible a todo el mundo también debe tener toda la energía que es necesaria para manifestar a los pueblos cuán odiosos son algunos delitos que se cometen, por eso en toda clase de indultos, aún en los más generales, se exceptúan a ciertos delincuentes de ser agraciados, tales como los parricidas, los traidores, los alevosos…[425]

En efecto, en un orden constitucional, el indulto cuestionaba la vigencia de las leyes porque al decretarse enviaba el mensaje de que las leyes no eran generales, sino que podían tener excepciones, es decir, que podían no aplicarse a todos los integrantes de la sociedad. Sin embargo, el diputado Carrera y sus compañeros se negaban a aceptar que los indultos destruían las leyes, pues "…los juristas más clásicos distinguen la destrucción de una ley, de su dispensa teniendo por primero el aniquilamiento, la cesación y la ruina y por lo segundo el permiso para obrar por una o más veces contra la ley…"[426]

La discusión sobre la legitimidad y pertinencia del indulto duró tres sesiones. En la segunda sesión, del 12 de noviembre de 1829, se profundizó en la posibilidad de que un indulto podía consistir en la conmutación de penas, en lugar de perdonar el castigo a ciertos delincuentes. Se acordó que efectivamente la atribución decimosexta constitucional otorgaba al gobierno la facultad para indultar con arreglo a las leyes y al poder legislativo correspondía dispensar las leyes para que pudiera hacerlo.

En la sesión posterior, del 19 de noviembre, el diputado Piedras sostuvo que nadie, ni el propio poder judicial, podía conmutar una pena, ni revocar una sentencia pronunciada conforme a la ley, los poderes del estado solamente tenían las facultades que les había otorgado la Constitución "…y por tanto a ella deben

[425] Sesión del 9 de noviembre de 1829 en AHEZ, Poder legislativo, Actas de las sesiones, caja 2.
[426] Sesión del 9 de noviembre de 1829 en AHEZ, Poder legislativo, Actas de las sesiones, caja 2.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

sujetarse, sin exceder una línea los límites que se le señalen, porque el hacerlo sería excederse o querer que la constitución lo fuera por los poderes y no los poderes por la constitución". El diputado Sandoval le respondió que la facultad de conmutar penas recaía en el soberano, la cuestión consistía en saber quién era el soberano, si el poder legislativo o el ejecutivo; para solucionar semejante problema recuperó cierto principio del derecho que afirmaba que "quién puede lo más, puede lo menos", es decir que, si el gobierno tenía facultad de indultar que era más que conmutar, entonces también podía cambiar una pena por otra.

Velasco pidió a sus compañeros diputados que no alegaran práctica para solucionar el asunto del indulto y la conmutación de las penas; insistió que la constitución no otorgaba al congreso la atribución de conmutar, tampoco disponía que la derogación de una ley debía hacerse mediante decreto, es decir, no había una ley expresa que lo hiciera. Carrera refutó esta afirmación retomando el argumento de "quién puede lo más, puede lo menos", pues si el poder legislativo tenía la facultad constitucional de derogar las leyes, entonces podía dispensarlas. Velasco respondió que "…nada más podemos hacer que lo que las leyes nos conceden y puesto que ellas sólo dan derecho para lo más, aunque queramos no podemos hacer lo menos"[427]

Para el diputado Velasco, y en parte para el diputado Piedras, la ley debía entenderse de forma literal, es decir, no admitía interpretaciones amplias, ni argumentaciones, además, la ley no podía tener excepciones. El resto de los diputados sostenía que para que el soberano fuera verdaderamente justo, entonces también debe ser clemente y misericordioso, de ahí la vigencia del indulto… Por tanto, había dos concepciones de la ley en el seno del Congreso, la que ostentaba Velasco y en parte compartía Piedras y la que defendía Sandoval, Carrera y Romo, recordemos que estos dos últimos eran sacerdotes…

El 26 de noviembre de 1829 el congreso envió un nuevo decreto de indulto; esta vez involucraba al Supremo Tribunal de Justicia en su aplicación. Dispuso que los jueces y tribunales respectivos debían imponer una pena extraordinaria a aquellos reos que todavía no estuvieran sentenciados pero que merecieran la pena

[427] Sesión del 19 de noviembre de 1829 en AHEZ, Poder legislativo, Actas de las sesiones, caja 2.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

de muerte; el Supremo Tribunal de Justicia podía conmutarles la pena por otra extraordinaria a los reos cuya sentencia ya estuviera ejecutoriada; además, no se comprendían en el indulto los reos sentenciados por traición.

3.6 Los intentos de sistematización

La promulgación de la constitución estatal en 1825 fue la culminación de las actividades del congreso constituyente. La tarea de codificar quedó pendiente, los constituyentes se excusaron por no haber elaborado un código que estableciera los procedimientos para la administración de justicia, pues había una gran cantidad de leyes y disposiciones que aunadas a las engorrosas prácticas en los juicios imposibilitó la simplificación.

Sin embargo, habían avanzado en la organización y depuración de los tribunales; además, en 1824, el diputado Juan Bautista de la Torre propuso la formación de una Comisión de Códigos, que se encargara de la revisión de toda la legislación vigente y la sistematizara en un código[428].

La única labor del poder legislativo era "…reducir a un solo cuerpo o código de leyes todas las que son necesarias para la conservación de los derechos de todos y cada uno de los habitantes del estado"[429]El congreso constituyente no había podido elaborar un código que estableciera los procedimientos para la administración de justicia, pues había una gran cantidad de leyes y disposiciones que, aunadas a las engorrosas prácticas en los juicios, imposibilitaron la simplificación.

De acuerdo con María del Refugio González, el código es la expresión de la escuela racionalista del derecho natural, es una nueva propuesta de recolección de la legislación, "sistematizándola y elaborándola científicamente". Para que haya codificación deben existir las siguientes condiciones necesarias: soberanía popular, igualdad, monopolio del poder y primacía de la ley como fuente del derecho y del constitucionalismo.[430] Así que la diferencia entre un código y una recopilación de

[428] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, caja 1, exp. 32.
[429] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, caja 1, exp. 32.
[430] González, *El derecho civil*, 2016, pp. 64-70.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

leyes radica en la forma de gobierno que las sustenta; el código se fundamenta en una constitución que a su vez es expresión de la soberanía popular. Por eso, el diputado Juan Bautista de la Torre propuso utilizar como base tanto el acta constitutiva de la federación como las constituciones estatal y federal para trazar los códigos del estado.

El proyecto de codificación se vio cristalizado hasta el 22 de diciembre de 1828, cuando se circuló a los ayuntamientos el proyecto de código civil del estado. De acuerdo con José Enciso Contreras, estas corporaciones tuvieron seis meses para hacer sus observaciones, así que el 28 de octubre de 1829, el proyecto de código civil se publicó nuevamente de forma provisional. Se trató de una versión modificada del primer proyecto, que nunca llegó a aprobarse definitivamente.

Hasta aquí surgen varias cuestiones: ¿por qué los constituyentes consideraron necesaria la revisión y ordenamiento de las antiguas leyes para elaborar los códigos civil y criminal? ¿por qué, aunque se trabajó permanentemente en su elaboración, los códigos nunca llegaron a aprobarse?

Además de la forma de gobierno, otra condición necesaria para que hubiera códigos era la existencia de un procedimiento legislativo que los legitimara. Según Óscar Cruz Barney, el código es una ley amplia, producto de la sistematización, que ordena uno o todos los aspectos de la vida de una sociedad; es la expresión del proceso legislativo, no de su justicia o racionalidad intrínseca, sino "...del hecho de ser expedida por una autoridad competente en la forma prevista para ello".[431] Por tanto, la codificación es la oposición de las leyes consuetudinarias y del casuismo.

Así que el principal problema de la promulgación y aplicación de los códigos zacatecanos fue encontrar el método adecuado para elaborarlos. Desde 1824, el proyecto de Juan Bautista de la Torre planteó la necesidad de encontrar y establecer un método para elaborar el código zacatecano, compuesto por el código civil, criminal, de industria y de comercio.

El diputado sugirió que la comisión de códigos coordinara una discusión más amplia entre juristas, respecto a cada uno de los temas que debía contener el código. Esta discusión y reflexión debía ser por escrito y la comisión debía llevar

[431] Cruz Barney, "La codificación en México", 2016, p. 135.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

"…con cuidado y exactitud las notas, observación que se le remitan con la correspondiente clasificación para redactarlas en su respectivo orden con más facilidad y expedición agregando las que ella hiciera sobre la misma materia…"[432] Cada dos meses se debía presentar al Congreso un avance de los trabajos de la comisión, cada código debía terminarse en un año.

En 1827, el diputado Antonio García Salinas señaló las desventajas de ese método de trabajo. Destacó la confusión que imperaba en la legislación y afirmó que los comentarios de los jurisconsultos empeorarían la situación pues

> …sus escritos muy lejos de ilustrar la materia la han llenado de más obscuridad y confusión por la diversidad de sus opiniones de sus interpretaciones y de sus doctrinas casi todas contradictorias, infundadas y todas o las más inaplicables al orden actual de nuestras sociedades, a las costumbres más dulces y humanas de nuestros pueblos y al espíritu de libertad y filosofía de un siglo tan fecundo en sabias producciones sobre la ciencia de la legislación…[433]

A partir del 4 de julio 1827, el nuevo método que se propuso consistió en que solamente la comisión trabajara en la elaboración de los códigos, primero el código civil, luego el código de procedimientos civiles, después el código criminal y penal y finalmente el código de procedimientos penales.

Entre 1824 y 1827 la noción de código cambió profundamente. Los diputados del Constituyente concibieron a los códigos como el producto de la ordenación de todas las leyes nuevas y heredadas del antiguo régimen en una sola recopilación de leyes. Posteriormente, los diputados de la segunda y tercera legislatura los concibieron como la simplificación y sistematización de la multiplicidad de leyes sobre los asuntos civiles y criminales, es decir, el código debía ser una ley nueva, simple y conforme a la situación, que se elaborara a partir de la legislación ya existente. La propuesta de 1824 concibió a la codificación como un cuerpo legislativo único que incluía los aspectos civiles, penales y de comercio. En 1827 la percepción cambió y se concibieron varios códigos, además se planteó la necesidad de elaborar también los códigos de procedimientos.

[432] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, caja 1, exp. 32.
[433] AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, caja 1, exp. 32.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

¿Por qué los códigos requirieron un procedimiento diferente para su elaboración? Como he analizado en este capítulo, los legisladores zacatecanos no tuvieron una definición unívoca de ley, sino que concibieron la existencia de distintos tipos de leyes, cuyos grados de generalidad y de obligatoriedad fueron diferentes. Por tanto, se colige que los legisladores percibieron a los códigos como un tipo más de legislación, de características particulares, puesto que, aunque podía equipararse a las leyes secundarias, requería de un trabajo de sistematización más intenso y de amplios conocimientos en derecho.

En julio de 1827, la comisión de códigos, integrada por el diputado presidente, Antonio García Salinas, Pedro Vivanco, José María Ruiz de Villegas y Luis de la Rosa Oteyza, presentó ante el Congreso el plan de sus trabajos. Señalaron que los problemas para elaborar los códigos eran enormes, por eso no podían presentar un plan detallado y minucioso, sino solamente dividir *muy en globo* las labores que planeaban realizar. Precisaron que las discusiones al interior de la comisión marcarían el orden que se debía seguir en la elaboración de los códigos y el método que se debía adoptar en la colocación y distribución de las materias. Por tanto, la comisión anticipó que se iba a ver "…obligada, muchas veces, para conseguir la claridad y convicción a que aspira, a variar del método que hubiera adoptado y dislocar materias, que a primera vista creería haber colocado en el lugar más a propósito."[434]

Lo único que la comisión de códigos tenía claro era que la elaboración del código penal dependía del código civil, pues

> Siendo tan grande la diversidad de estado y condiciones en que el hombre puede verse colocado así por el orden natural como civil, es necesario en el código de este nombre asignar las obligaciones, derechos y servicios que corresponden a cada estado o condición. Es también objeto de este código el demarcar la extensión de los derechos reales tan diversamente modificados y combinados en el orden civil y esta demarcación como después se demostrará es necesaria para la inteligencia del código criminal.[435]

[434] Informe que hace la comisión encargada de la formación del proyecto de códigos en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, caja 8, exp. 12.
[435] Informe que hace la comisión encargada de la formación del proyecto de códigos en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, Caja 8, exp. 12.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Para los integrantes de la comisión de códigos, los delitos eran la violación de un deber o la usurpación de un derecho, de ahí que para saber cuándo se cometía un delito, había que establecer los derechos y obligaciones en el código civil. El código penal, por tanto, debía ser una consecuencia del civil, pues este último marcaba los límites de las relaciones y las acciones, permitía hacer una medición de la gravedad de las infracciones cometidas:

> …los estados de mayor o menos edad, de locura o de sensatez, de paternidad o de filiación, de matrimonio o de celibato y otros muchos que, con objeto de la legislación civil, influyen demasiado en la asignación de los delitos y de las penas respectivas y el legislador que se ocupe en la redacción de un código criminal, tendrá que hacer continuas remisiones al código civil…[436]

La misma comisión planteó que su método difería del que propuso Bentham, quien aconsejaba elaborar primero el código penal, pues sostenían que incluso Bentham "…se ve en la necesidad de tratar en ella [el código penal], muchas doctrinas que después tiene que repetir al desarrollar el plan del código civil, como que le son propias y peculiares…"[437]

Los abogados aclararon que no se trataba de refutar a Bentham, sino de seguirlo en lo esencial, para lograr no solamente la sistematización de las leyes sino también su sencillez. Por tanto, la propuesta de la Comisión, de invertir el método de Bentham, estaba fundada en la doctrina de este mismo filósofo.

En realidad, Bentham no destacaba la dependencia de un código sobre otro, sino la concordancia entre ambos; es decir, ambos códigos debían ser congruentes entre sí y evitar las contradicciones. Bentham sostenía que convenía empezar a elaborar la legislación que manifestara más claramente la voluntad del legislador, de ahí que el código penal debiera preceder al civil, pues este último estaba compuesto por reglamentos y explicaciones, mientras que el primero contenía órdenes y preceptos.

[436] Informe que hace la comisión encargada de la formación del proyecto de códigos en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, Caja 8, exp. 12.
[437] Informe que hace la comisión encargada de la formación del proyecto de códigos en AHEZ, Poder Legislativo, Comisión de Puntos Constitucionales, caja 8, exp. 12.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Pero los integrantes de la comisión no concibieron a los códigos como la expresión de la voluntad del legislador, sino como la simplificación del cúmulo de leyes que sobre las materias civiles y criminales se habían emitido hasta entonces. Los legisladores no se reconocieron como la legitima autoridad que debía y podía emprender la sistematización de toda la legislación, por eso en junio de 1830, el diputado Ramón Velasco exhortaba a sus compañeros a emprender la elaboración de los códigos, "…sin que nos arredre al ir a dictar una medida, el temor de que digan que hacemos mal, porque si así es, será el producido de la falta de luces y no de la depravación de nuestras intenciones, que el cielo sabe que son rectas…"[438], pues sólo así se alcanzaría la prosperidad del pueblo.

Entre 1825 y 1832, el poder legislativo en Zacatecas tuvo la facultad de elaborar las leyes y de interpretarlas; en función de semejantes atribuciones se trazó el proceso legislativo (y su respectivo orden de las sesiones del Congreso). Al analizar el proceso legislativo establecido por la constitución estatal y compararlo con las disposiciones establecidas en los reglamentos interiores del Congreso se puso en evidencia que los legisladores zacatecanos elaboraron diferentes tipos de leyes: leyes constitucionales y su reforma o derogación, leyes generales y decretos provisionales, leyes particulares o decretos resolutivos, decretos ejecutivos, reglamentos y decretos de gracia o dispensas de ley. Para elaborar los distintos tipos de leyes los diputados tuvieron distintos procedimientos, pero todos incluyeron la discusión pausada y razonada de las proposiciones que desembocarían en leyes.

Los ayuntamientos tuvieron también su propio proceso legislativo que se enfocó en la elaboración de leyes municipales encaminadas a cumplir con las tareas que la constitución les había encomendado y que consistían en la defensa del bien común, el fomento de la industria, la educación de los habitantes y su felicidad.

El proceso legislativo estuvo profundamente influido no solamente por las ideas ilustradas de Jeremy Bentham sino también por nociones tradicionales de la ley, tales como la costumbre o el casuismo. La sistematización fue solamente una aspiración. Aunque los legisladores zacatecanos aspiraron a la formación de los códigos civil, criminal y de procedimientos, solamente lograron terminar el proyecto

[438] Sesión del 17 de junio de 1830 en AHEZ, Poder legislativo, Actas de las sesiones, caja 2.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

del primero. El casuismo, es decir, la noción de que las leyes debían ser justas, tener una racionalidad intrínseca, impidió que se expresara la voluntad de los legisladores a través de los códigos. En su lugar expidieron leyes que resolvieron casos particulares que la necesidad exigía. En este contexto de sincretismo doctrinal, el proyecto de formación y publicación de los códigos no podía cristalizarse, porque los códigos no se consideraban absolutamente necesarios para el orden, porque los legisladores no se sentían suficientemente sabios ni con la legitimidad necesaria para elaborarlos.

Instituto Mora

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Consideraciones Finales

La presente investigación se orientó hacia la actividad legislativa cotidiana de los diputados zacatecanos, para explicar cómo percibieron el concepto de ley y cómo lo utilizaron. Debo confesar que la tarea resultó inmensa, pues las actas de las sesiones fueron por sí solas una fuente inagotable de información, que se enriqueció con la confrontación de las recopilaciones de leyes, decretos y proyectos de ley, las opiniones de los ayuntamientos, los dictámenes de las comisiones e incluso algunas reflexiones del poder ejecutivo y del judicial.

La revisión de las actas de las sesiones marcó el tono de la investigación. El primer problema al que me enfrenté fue definir las posturas políticas de los diputados, llenas de matices y ambigüedades. Concluí que resulta imposible encasillar a los diputados zacatecanos en una facción política, definirlos como liberales o conservadores, pues se trató de hombres intentando resolver problemas y situaciones inéditas, a partir de su experiencia individual y colectiva. A veces, debieron tomar decisiones apresuradas para alcanzar o mantener la estabilidad política y económica.

La figura de Pedro Ramírez me pareció sobresaliente, pues resulta imposible entender la práctica legislativa sin su participación, sin su postura moderada, reflexiva, crítica, plenamente consciente de las circunstancias que lo rodeaban y muchas veces impotente ante las problemáticas.

Pues bien, el estudio de la actividad del congreso estatal me permitió redefinir la interacción de los grupos políticos en Zacatecas. En las discusiones de las sesiones pude advertir la presencia de un grupo que defendió legitimidad de las leyes fundamentales, recuperadas de la tradición monárquica, como base de la organización del estado. En este grupo pude ubicar a Juan José Vélez, Francisco Romo, José Ignacio Carrera, Mauricio Urízar, Juan María Gordoa, Pedro Juárez, José Esparza Narváez, Ignacio Gutiérrez de Velasco y José María de la Campa.

En efecto, las leyes fundamentales fueron el marco de acción de los legisladores zacatecanos, no la constitución federal, no la constitución estatal, sino un conjunto de leyes que se reconocieron como inherentes al orden natural de las cosas, establecido por Dios. El análisis de la actividad del congreso constituyente

permitió establecer las leyes fundamentales sobre las que se organizaron las instituciones, que no se reconocieron como nuevas, sino herederas de las instituciones monárquicas. No se fundó un nuevo orden legal como un acto de la voluntad, sino que se recuperó la profesión de la fe católica, la representación de los ayuntamientos como corporaciones y la división de poderes como fundamentos tradicionales, extraídos del pasado monárquico.

Además, registré la presencia de otro grupo, que con el paso del tiempo y mediante la manipulación de la ley, se hizo más fuerte; este grupo trabajó con Francisco García Salinas, tuvo la convicción de que la ley era producto de la voluntad de los legisladores y servía para implantar proyectos políticos, económicos y sociales. Marcos de Esparza, Pedro de Rivera, José Francisco de Arrieta, Cayetano Martínez de Murguía, Ramón Velasco, Manuel Antonio Dena, José María Sandoval, y Gregorio Parra, entre otros, pertenecieron a este grupo.

Sin embargo, la línea que separó a ambos grupos fue muy delgada. Todos los diputados defendieron la importancia de la experiencia para hacer la ley, la recuperación de la legislación antigua como punto de partida de la nueva, la discusión e intercambio de ideas como parte medular del proceso legislativo, la sabiduría como medio para obtener leyes justas.

Incluso los colaboradores cercanos de García Salinas, como Ramón Velasco y Manuel Antonio Dena, tuvieron la convicción de que, atendiendo al caso, había grados en la generalidad y vigencia de las leyes. De ahí que esta investigación plantee una necesaria revaloración de aquellos diputados que la historiografía se ha empeñado en definir como liberales recalcitrantes.

Por tanto, esta investigación permite matizar las relaciones políticas y económicas de los diputados, poniendo énfasis en que la división y la confrontación apareció desde 1823 y que la oposición, representada principalmente en los sacerdotes, fue frontal. Además, resultó necesaria una reinterpretación de la relación entre el gobernador Francisco García Salinas y los diputados, destacando las constantes negociaciones. En el poder legislativo, los aliados del gobernador fueron en aumento, pero eso no le garantizó la puesta en práctica de su proyecto

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

político, pues los legisladores zacatecanos no tuvieron el monopolio de la producción legislativa, lo compartieron con los ayuntamientos.

La documentación relativa a la elaboración del reglamento de policía que, hacia finales de 1827, estaba elaborando el ayuntamiento de Zacatecas, me permitió demostrar que los ayuntamientos se reconocieron también como legisladores, porque podían transmitir de primera mano lo que sentía y pensaba el pueblo y las leyes solamente tenían legitimidad cuando se decretaban con el consentimiento de ese pueblo. Las observaciones de los ayuntamientos a los proyectos de leyes y su inconformidad contra la publicación de decretos provisionales fortalecieron esta idea.

Pienso que el papel que tuvieron los ayuntamientos como legisladores definió el trabajo de los congresos zacatecanos entre 1825 y 1832, pues estas corporaciones se dedicaron a fiscalizar sus propuestas, a valorarlas y a desecharlas, si no les parecían convenientes. En cambio, el poder legislativo no tenía facultades para aprobar leyes sin el consentimiento de los ayuntamientos.

Por eso, los diputados zacatecanos recurrieron a una argucia legal e interpretaron el artículo 87 constitucional, que permitía al poder legislativo aprobar provisionalmente leyes sin la opinión de los ayuntamientos, cuando la urgencia y la necesidad así lo exigía. El uso de los decretos provisionales fue en aumento, hasta que el cuarto congreso evitó definitivamente consultar a los ayuntamientos y emitió lo que denominó *decretos ejecutivos*.

Otro problema que me vi precisada a resolver consistió en entender cómo se leyeron, interpretaron y utilizaron los teóricos de la época, respecto a la organización del estado de Zacatecas y las formas de elaboración de la ley. Detecté que los legisladores recurrieron continuamente a dos autores: Francisco Martínez Marina y Jeremy Bentham, además de recuperar la legislación que produjeron las cortes de Cádiz, antiguas leyes de la monarquía hispánica y del derecho canónico y opiniones de antiguos jurisconsultos.

La comparación entre los textos de ambos autores y los documentos legislativos zacatecanos resultó sumamente enriquecedora, porque me permitió detectar qué elementos consideraron dignos de recuperarse y qué conceptos,

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

recomendaciones y procedimientos pensaron que se contradecían con el caso zacatecano. Los diputados zacatecanos rescataron a Martínez Marina para definir la participación de los ayuntamientos en el estado y para delinear las relaciones entre el gobierno, el poder judicial y el congreso. Los textos de Bentham se utilizaron como manuales para establecer procedimientos relacionados con la elaboración de las leyes. Este ejercicio me permitió concluir que los diputados zacatecanos no aplicaron al pie de la letra las teorías políticas, sino que las interpretaron para adaptarlas a su experiencia, pretendiendo siempre el perfeccionamiento de las instituciones y de los procedimientos. Los textos doctrinales que revisé se deben entender como puntos de partida para explicar las nociones de ley de los diputados zacatecanos.

Sin embargo, el mayor problema al que me enfrenté consistió en distinguir las prácticas antiguas de las modernas en las actividades de los diputados zacatecanos, pues existía el peligro de la sobre interpretación, señalando todos los elementos como antiguos o viceversa. Para poder establecer un diálogo entre el casuismo anterior al siglo XVIII y la sistematización posterior al siglo XIX me vi precisada a revisar las concepciones sobre la ley y las formas para elaborarlas en ambos periodos. La confrontación fue reveladora, pues me dio la posibilidad de explicar prácticas que a simple vista se consideran parte de la sistematización, pero que tuvieron usos propios del casuismo. Tal fue el caso del proceso legislativo.

En la actualidad, el proceso legislativo legitima el imperio de la ley en las democracias constitucionales; es una herramienta inherente a la sistematización. La constitución zacatecana de 1825 estableció a grandes rasgos las características del procedimiento para elaborar las leyes; a partir de estas disposiciones, los diputados elaboraron su reglamento interior; hasta aquí, se pone en evidencia una concepción sistemática de la ley. Sin embargo, al estudiar el uso que los propios diputados hicieron del proceso legislativo, es posible advertir prácticas casuistas.

Entre 1823 y 1832, la actividad cotidiana del poder legislativo zacatecano indica que se elaboraron por lo menos siete tipos de documentos legales: leyes constitucionales, leyes generales, decretos provisionales, decretos ejecutivos, leyes particulares o decretos resolutivos, reglamentos y decretos de gracia o dispensas

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

de ley. Sin embargo, la constitución estatal solamente previó la elaboración de las tres primeras, así que las pautas para ordenar las sesiones del congreso, marcadas por los reglamentos interiores del congreso, abrieron la posibilidad de discutir otros tipos de legislaciones, mediante proposiciones. De esta manera el procedimiento legislativo, establecido por la constitución, se ramificó en una pluralidad de procedimientos, con variantes sutiles pero definitivas que pusieron en evidencia la concepción casuista de la ley. La legitimidad de la ley no radicó en el procedimiento para elaborarla sino en la corporación que la elaboró y en la naturaleza de las leyes en sí, es decir, si eran justas y respetaban el orden establecido por Dios.

Cabe señalar que los distintos tipos de leyes se utilizaron como herramientas políticas para bloquear o implantar un proyecto. Ninguno de los grupos que integraron las legislaturas estatales siguieron las leyes al pie de la letra, unos porque consideraron que eran flexibles y susceptibles de perfeccionarse, otros porque buscaron los resquicios que les permitieron superar los obstáculos para implementar sus proyectos. Al principio de mi investigación, esperaba encontrar diputados profundamente respetuosos de la ley escrita, asumí que los procedimientos ya estaban establecidos y que todos los seguían, pensé que los diputados actuaban sin titubear, que tenían una especie de fórmula para legislar y aplicar las leyes… En el transcurso de la investigación caí en cuenta que los diputados estaban construyendo cotidianamente su concepto de ley, su noción de los tres poderes, su definición de estado, de ayuntamientos, de gobierno, de interpretación de la ley. Se aferraron insistentemente a su experiencia porque les dio certeza ante un contexto de incertidumbre y de nuevas problemáticas.

Pienso que la contribución de esta investigación también es metodológica, porque propone al futuro historiador de este periodo que, durante su análisis de las instituciones o las relaciones sociales, considere que el marco de las leyes fue flexible y se adaptó a las circunstancias. Las leyes que decretó el congreso zacatecano no fueron definitivas, incluso se debatieron después de su promulgación y cotidianamente sufrieron cambios para resolver casos que se consideraron específicos.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Por eso, sostengo que mi análisis sobre la práctica de legislar obliga a una revisión de lo que hasta ahora se ha dicho sobre el funcionamiento de las instituciones políticas zacatecanas. En principio, se deben revisar aquellas leyes que creíamos aprobadas y sancionadas y que en realidad solamente se aplicaron en forma de decreto provisional. El apéndice 2, sobre los proyectos de ley que los congresos aprobaron para que se enviaran a los ayuntamientos, resulta de suma utilidad para medir la obligatoriedad y generalidad de las leyes, pues como señalé en el capítulo tercero, la aplicación de las leyes perdía fuerza cuando se decretaban provisionalmente.

Cuando se analiza el primer periodo independiente de México se puede caer en la tentación de pensar que sus actores tenían una visión clara del proyecto que querían para la nación. Esta investigación me permitió plantear que, aunque los diputados tenían una idea general de cómo debía ser el Estado y los tres poderes, esa noción general se quebró cuando se tuvo que aplicar, cuando los legisladores se enfrentaron a problemas que no habían considerado, cuando buscaron modificar costumbres arraigadas por siglos en el ejercicio del poder.

La relación que el congreso zacatecano y el congreso federal establecieron, no solamente en forma de supervisión sino de colaboración a través de la discusión de las iniciativas de ley, rebasó los alcances de esta investigación; sin embargo, me parece que, una vez planteada la dinámica legislativa al interior del estado, resulta necesario mencionar, como tarea pendiente, la cuestión de la interacción con los poderes federales e incluso entre los estados, utilizando como pretexto la revisión, elaboración y promulgación de la ley.

El decreto de 28 de abril de 1829 del Congreso General dirigido al congreso zacatecano me parece un buen punto de partida. Este decreto declaró inconstitucional un decreto expedido por el Congreso de Zacatecas el 3 de enero de 1827, por considerarlo contrario al artículo 21 del acta constitutiva y al artículo 158 de la Constitución Federal. En ese documento, el congreso general invalidó la exclusión del presbítero José Miguel Díaz de León como diputado, por el partido de Pinos, para la segunda legislatura estatal.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Los legisladores zacatecanos respondieron que la constitución federal había facultado a los estados para reglamentar sus elecciones, por eso reclamaron que se les mantuvieran expeditas sus facultades, acordes a la órbita de su soberanía particular, pues "…por mucha extensión que quiera darse a las atribuciones de cualesquiera de las Cámaras de la Unión, nunca podrán ser mayores que las que proporcionalmente corresponden a este Congreso…"[439]

Además, los diputados zacatecanos sostuvieron que, aunque el gobierno podía suspender y hacer observaciones a las leyes, no tenía facultades para hacerlo con respecto a las resoluciones y el decreto de enero de 1827 era una resolución. Por tanto, plantearon que la constitución estatal preveía la producción de distintos tipos de deliberaciones, diferentes a las que planteaba la constitución federal de 1824:

> Sea cual fuere la división que haga la constitución general de las deliberaciones que emanen del Soberano Congreso de la Unión: lo cierto es que las que tienen su origen en el de este estado se clasifican conforme a su constitución peculiar, de leyes, decretos, órdenes y resoluciones.[440]

La respuesta del congreso zacatecano sugiere que cada estado de la república delineó los tipos de leyes que emitía y los usos que debían tener. Un análisis comparativo de esta tipología abonaría a la comprensión de la ley durante el siglo XIX.

[439] Iniciativa al Congreso General pidiendo la derogación del decreto de 28 de abril último por el que se declarará inconstitucional el que expidió esta asamblea el 3 de enero de 1827 en AHEZ, Poder legislativo, Índices leyes, decretos y reglamentos, caja 2.
[440] Iniciativa al Congreso General pidiendo la derogación del decreto de 28 de abril último por el que se declarará inconstitucional el que expidió esta asamblea el 3 de enero de 1827 en AHEZ, Poder legislativo, Índices leyes, decretos y reglamentos, caja 2.

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

APÉNDICE 1. CONGRESOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO DE ZACATECAS, 1823 – 1832

CONGRESO CONSTITUYENTE (1823-1825)

Diputados Propietarios	Ocupación	Diputados Suplentes	Partido
Ignacio Gutiérrez de Velasco	Abogado	Domingo del Castillo	
José Miguel Díaz de León	Presbítero y abogado	Eusebio Gutiérrez	
Domingo Velázquez	Abogado	Antonio Eugenio Gordoa	
Miguel Laureano Tovar	Abogado, juez y magistrado (1827)	José María García Rojas	
Juan José Román	Doctor en cánones, cura de Villanueva		
Pedro Ramírez	Médico		
Juan Bautista de la Torre	Presbítero		
Juan Bautista Martínez	Director general de hacienda, regidor de Zacatecas		
José Francisco de Arrieta	Contador general de hacienda		
José María Herrera			
Mariano Fuentes de Sierra	Presbítero		

PRIMER CONGRESO CONSTITUCIONAL (1825-1826)

Diputados Propietarios	Ocupación	Diputados Suplentes	Partido
José María de la Campa	Escribano, abogado, juez y magistrado (1833)		Jerez
José María Calvillo		José Miguel Díaz de León	Aguascalientes
José Francisco de Arrieta	Contador general de hacienda		Zacatecas
Pedro de Rivera	Hacendado	Agustín Mier (presbítero)	Villanueva
Juan María Gordoa			Jerez
Cayetano Martínez de Murguía	Hacendado		Sombrerete
José Teodoro Galván	Presbítero	Marcos de Esparza	Pinos
Juan José de Mata Jiménez de Sandi	Presbítero	José Esparza Narváez	Juchipila
Pedro Juárez		José Gómez Linares	Fresnillo

Mauricio Urízar	Presbítero		
Ignacio Gutierrez de Velasco	Abogado		

SEGUNDO CONGRESO CONSTITUCIONAL (1827-1828)

Diputados Propietarios	Ocupación	Diputados Suplentes	Partido
Antonio García Salinas	Hacendado y administrador del conde de San Mateo	José María de la Campa	Jerez
Ramón Velasco	Abogado	Julián Félix de Arellano	Villanueva
Carlos Barrón	Abogado y comerciante	José Antonio Ulloa (comerciante)	Fresnillo
Cayetano Martínez de Murguía	Hacendado	Mariano Fuentes de Sierra	Sombrerete
José Guadalupe Gómez Huerta	Doctor en cánones	Juan José Vélez	Tlaltenango
Ramón Cebrián	Subdiácono	Vicente Fernández de Castro	Nieves
Carlos Antonio Camino		Marcos de Esparza (¿)	Pinos
Pedro Ramírez	Médico y minero	Marcelino Gamboa	Zacatecas
José Luis del Hoyo		Esteban Ruíz	Mazapil
Pedro José López de Nava	Hacendado y Comerciante	José María de Ávila	Aguascalientes
José Antonio Méndez	Presbítero	Marcos de Esparza	Juchipila

TERCER CONGRESO CONSTITUCIONAL (1829-1830)

Diputados Propietarios	Ocupación	Diputados Suplentes	Partido
Francisco Romo	Eclesiástico		Nieves
Gregorio Parra	Minero	Desiderio Arrenechea	Sombrerete
José Ignacio Carrera	Presbítero	Agustín Allende	Fresnillo
José Guadalupe García Rojas	Hacendado	José María Veyna	Pinos
Juan José Veléz	Doctor, cura en Tlaltenango	Manuel de Echeverría	Tlaltenango
Vicente Barragán		Roque Jacinto González (abogado y juez)	Jerez
Manuel Antonio Dena	Comerciante	Pedro José Vela	Mazapil
Rafael de las Piedras y Piedras	Minero y abogado	José María Hoyos	Zacatecas

José María Sandoval			Aguascalientes
Manuel Robles		Carlos Benítez	Juchipila
Ramón Velasco			Villanueva (¿)

CUARTO CONGRESO CONSTITUCIONAL (1831-1832)

Diputados Propietarios	**Ocupación**	**Diputados Suplentes**	**Partido**
Luis de la Rosa Oteyza	Hacendado y abogado	Antonio García Salinas	Pinos
Pedro Ramírez	Médico y minero	Carlos María de Ledesma	Zacatecas
José Luis del Hoyo	Propietario	Juan Ruiz de Villegas	Fresnillo
Pedro Sanromán		Miguel Quiroz	Mazapil
Felipe de Jesús Prado y González	Empleado de hacienda	Vicente Fernández de Castro	Nieves
Valentín Gómez Farías	Médico	José María Sandoval	Aguascalientes
Justo Hermosillo		José María Artola	Villanueva
Antonio Eugenio Gordoa	Abogado	Roque Jacinto González	Jerez
Miguel Román		Carlos Díaz Noredo	Tlaltenango
Calixto de Ávila		Diego Castanedo y Zeballos	Juchipila
Luis Gonzaga Márquez	Abogado	Rafael de Castañeda	Sombrerete

FUENTE: AHEZ, Poder legislativo, Actas de las sesiones, cajas 1-3. AHEZ, Poder legislativo, Comisión de puntos constitucionales, cajas 1-8, Flores Zavala, “Todos los hombres son iguales”, 2010, pp. 245-306.

Instituto Mora

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

APÉNDICE 2. PROYECTOS DE LEY APROBADOS PARA DISCUSIÓN POR EL PODER LEGISLATIVO ZACATECANO

Fecha	Congreso	Asunto	Vigencia
05/07/1825	Primero	Que el 4 de julio sea día de guarda política	Los ayuntamientos enviaron observaciones y se aprobó el 14 de junio de 1826
1826	Primero	Prohibición de corridas de toros	Se decretó provisionalmente y se derogó en agosto de 1831
18/02/1826	Primero	Se prohíbe toda introducción al estado de tabaco en rama o labrado, sea cual fuere su procedencia, y sean cual fueren las causas que la produzcan	Se circuló a los ayuntamientos
10/03/1826	Primero	Reglamento interior del Congreso	
20/04/1826	Primero	Contribuciones directas	Se circuló a los ayuntamientos
14/06/1826	Primero	Proyecto para adoptar como ley estatal la real orden española de 31 de agosto de 1819, sobre exención de todo diezmo y primicias a los labradores, reformada y aumentada	Se circuló a los ayuntamientos
26/06/1826	Primero	Sobre libertad de esclavos	Los ayuntamientos enviaron sus observaciones y se aprobó
30/06/1826	Primero	Matrimonios de menores	Se circuló a los ayuntamientos
16/08/1826	Primero	Los extranjeros no pueden ser propietarios de fincas rústicas y urbanas	Se decretó provisionalmente, se promulgó como ley el 20 de agosto de 1827
27/08/1826	Primero	Arreglo de Alcabalas	Se decretó provisionalmente
03/09/1826	Primero	Reglamento formado por la dirección de diezmos para su régimen interior	Se decretó provisionalmente
06/09/1826	Primero	Cesación de empleados españoles	Se decretó provisionalmente

Instituto Mora
Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

10/03/1827	Segundo	Reforma al reglamento interno del Congreso	Se decretó provisionalmente
16/03/1827	Segundo	Creación de la Dirección de Diezmos	Se decretó sin consultar a los ayuntamientos
30/04/1827	Segundo	Arreglo del Supremo Tribunal de Justicia (se derogan los artículos 11, 29, 35 y 43 del reglamento de tribunales)	Se decretó sin consultar a los ayuntamientos
11/05/1827	Segundo	Ordenanzas de la Casa de Moneda	
11/06/1827	Segundo	Alcabala y pensión municipal al maíz	
06/09/1827	Segundo	Ningún español por nacimiento podrá ejercer cargo ni empleo de los supremos poderes del estado, ramo de la administración pública, civil y militar	Se decretó provisionalmente
03/11/1827	Segundo	Proyecto que establece las penas y ordena los trámites con que ha de sustanciarse el juicio de los delitos de asesinato y hurto	Se circuló a los ayuntamientos
20/12/1827	Segundo	Extinción de las diputaciones territoriales de minería	Se decretó provisionalmente
31/12/1827	Segundo	Reforma sobre adiciones a la constitución estatal	Se circuló a los ayuntamientos
06/06/1828	Segundo	Reglamento de la milicia cívica	Se decretó provisionalmente
09/12/1828	Segundo	Variaciones a la forma de la dirección de Hacienda Pública	Se decretó provisionalmente a partir del 1º de enero de 1829
22/12/1828	Segundo	Código civil	Se circuló a los ayuntamientos
12/01/1829	Tercero	Plan de estudios	
27/02/1829	Tercero	Artículos adicionales al reglamento de la milicia cívica	Se decretaron provisionalmente
12/03/1829	Tercero	Establecimiento de dos partidas de gendarmes	Se decretó provisionalmente, en 1831 todavía estaba en observaciones de los ayuntamientos
20/03/1829	Tercero	Establecimiento de jueces letrados	Se decretó provisionalmente en 1831

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

30/03/1829	Tercero	Establecimiento de estanquillos en algunas haciendas de campo	Se circuló a los ayuntamientos
02/04/1829	Tercero	Sobre rescate de platas	Se circuló a los ayuntamientos
04/06/1829	Tercero	Sobre el modo como debe proceder el tribunal de justicia cuando se erija en gran jurado	Se decretó provisionalmente
22/06/1829	Tercero	Prohibir la introducción de efectos extranjeros en el estado	
30/06/1829	Tercero	No pueden ser nombrados para alcaldes y presidentes de los ayuntamientos los que no sepan leer ni escribir	Se circuló a los ayuntamientos
20/07/1829	Tercero	Se debe trabajar en las oficinas y tribunales de la federación los días de fiesta nacional, exceptuándose el día 16 de septiembre, aniversario de la independencia.	Se circuló a los ayuntamientos
05/08/1829	Tercero	Establecimiento de pensiones municipales para el sostenimiento de la milicia cívica	Se decretó provisionalmente
05/08/1829	Tercero	Se faculta al gobierno para imponer préstamos forzosos	Se decretó sin consultar a los ayuntamientos
03/09/1829	Tercero	Ley penal contra traidores a la República	Se decretó provisionalmente
29/09/1829	Tercero	Las fábricas de licor no pagan diezmo	Se decretó sin consultar a los ayuntamientos
22/10/1829	Tercero	La parte civil de los diezmos del estado se distribuirá en los partidos con la misma proporción en que los producen	Se circuló a los ayuntamientos
16/11/1829	Tercero	Reglamento interior del Congreso	
19/11/1829	Tercero	Que se hagan tres divisiones con el producto de tabacos	Se decretó provisionalmente
25/11/1829	Tercero	Sobre imposición de penas a los que influyeron a favor del plan de Campeche	Se decretó provisionalmente
07/12/1829	Tercero	Sobre formación de un banco en el estado	Se decretó provisionalmente
14/12/1829	Tercero	Derecho de alcabala sobre las grandes extensiones territoriales que se van a vender	Se decretó provisionalmente
01/07/1830	Tercero	Dar nueva forma a la representación de los jefes políticos de los partidos	

05/07/1830	Tercero	Quedan libres de derecho de alcabala los tejidos de lana y algodón manufacturados dentro del estado	Se circuló a los ayuntamientos y se aprobó como ley el 23 de febrero de 1831
09/08/1830	Tercero	Trabajo de los reos en las minas del estado	Se decretó sin consultar a los ayuntamientos
08/11/1830	Tercero	Creación de un presidio para el castigo de los reos	Se decretó sin consultar a los ayuntamientos
20/12/1830	Tercero	Penas a los contrabandistas de tabaco	Se decretó sin consultar a los ayuntamientos
01/01/1831	Cuarto	Se decretó la creación de una Biblioteca Pública en la ciudad de Zacatecas	
29/01/1831	Cuarto	Establecimiento de jueces de letras en el estado distribuidos en la manera que el indica	Se decretó sin consultar a los ayuntamientos
06/02/1831	Cuarto	Decreto sobre arreglo de la enseñanza pública del estado	Se decretó sin consultar a los ayuntamientos
07/02/1831	Cuarto	Decreto para establecer la Escuela Normal Lancasteriana	
28/02/1831	Cuarto	Decreto que liberó del derecho de alcabala y de toda pensión municipal, los tejidos de lana y algodón.	Se decretó sin consultar a los ayuntamientos
28/04/1831	Cuarto	Resolución que exime de todo impuesto a las platas	
14/05/1831	Cuarto	Penas a quienes hurten armas, vestidos u otras municiones de las milicias	Se decretó sin consultar a los ayuntamientos
09/06/1831	Cuarto	Primera parte del plan general de enseñanza	Se decretó sin consultar a los ayuntamientos
20/06/1831	Cuarto	Ningún extranjero puede comerciar en el estado si no es por mayor	Se decretó sin consultar a los ayuntamientos
30/06/1831	Cuarto	Reglamento para el régimen interior del presidio de Fresnillo	
18/08/1831	Cuarto	Decreto que impone a los efectos extranjeros el dos por ciento de consumo a más del tres que ya pagaban	Se decretó sin consultar a los ayuntamientos
12/09/1831	Cuarto	Decreto que establece dos academias de dibujo, una en Zacatecas y otra en Aguascalientes	

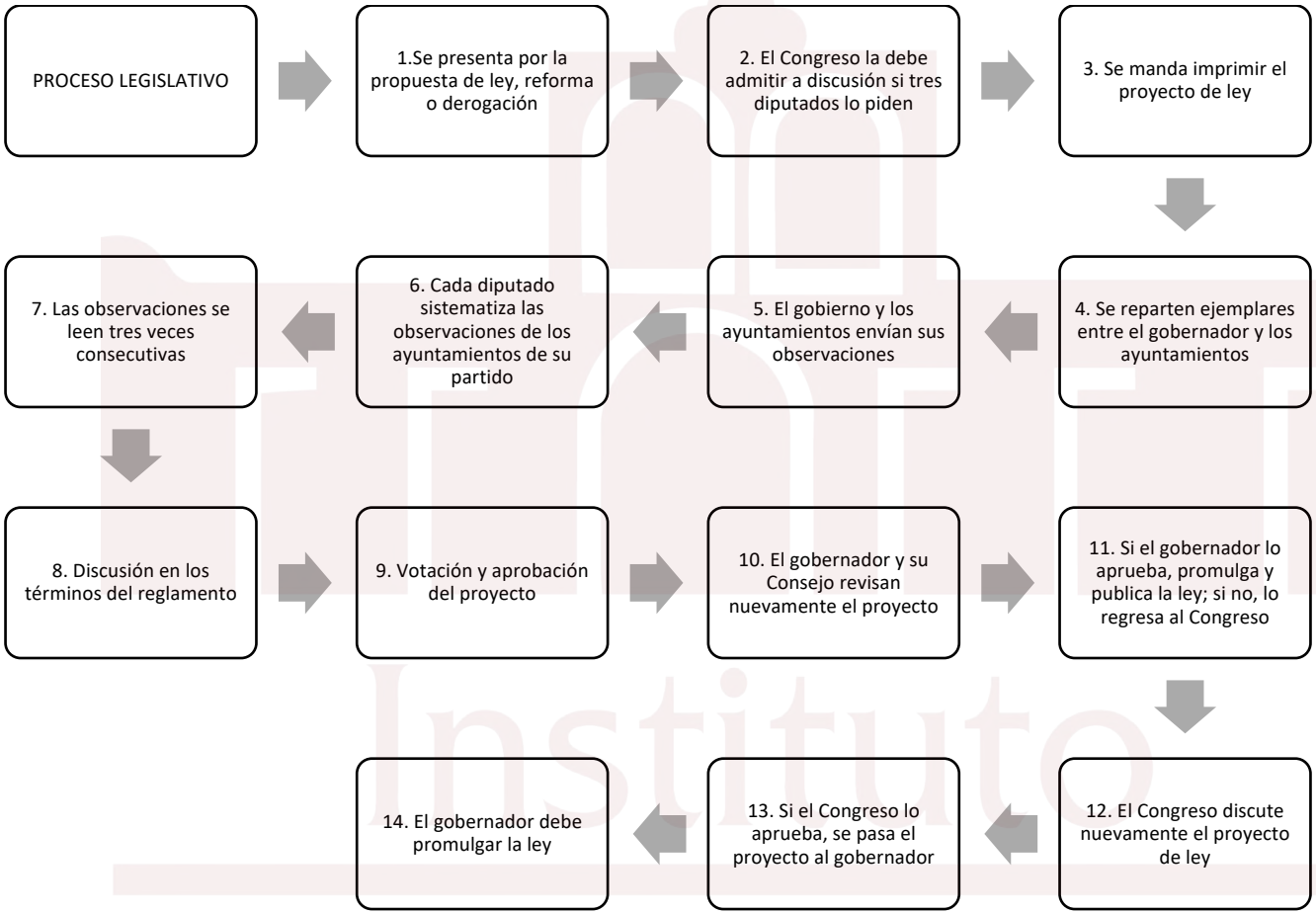
02/04/1832	Cuarto	Decreto de alcabala por venta de tierras	
10/11/1832	Cuarto	Decreto para establecer en la Villa de Jerez las cátedras de gramática latina, elementos de filosofía, derecho civil y constitucional, historia eclesiástica y derecho canónico.	
24/12/1832	Cuarto	Ley orgánica para los tribunales de justicia del estado	

Fuente: AHEZ, Poder legislativo, Actas de las Sesiones. AHEZ, Poder Legislativo, Índices leyes, decretos y reglamentos.

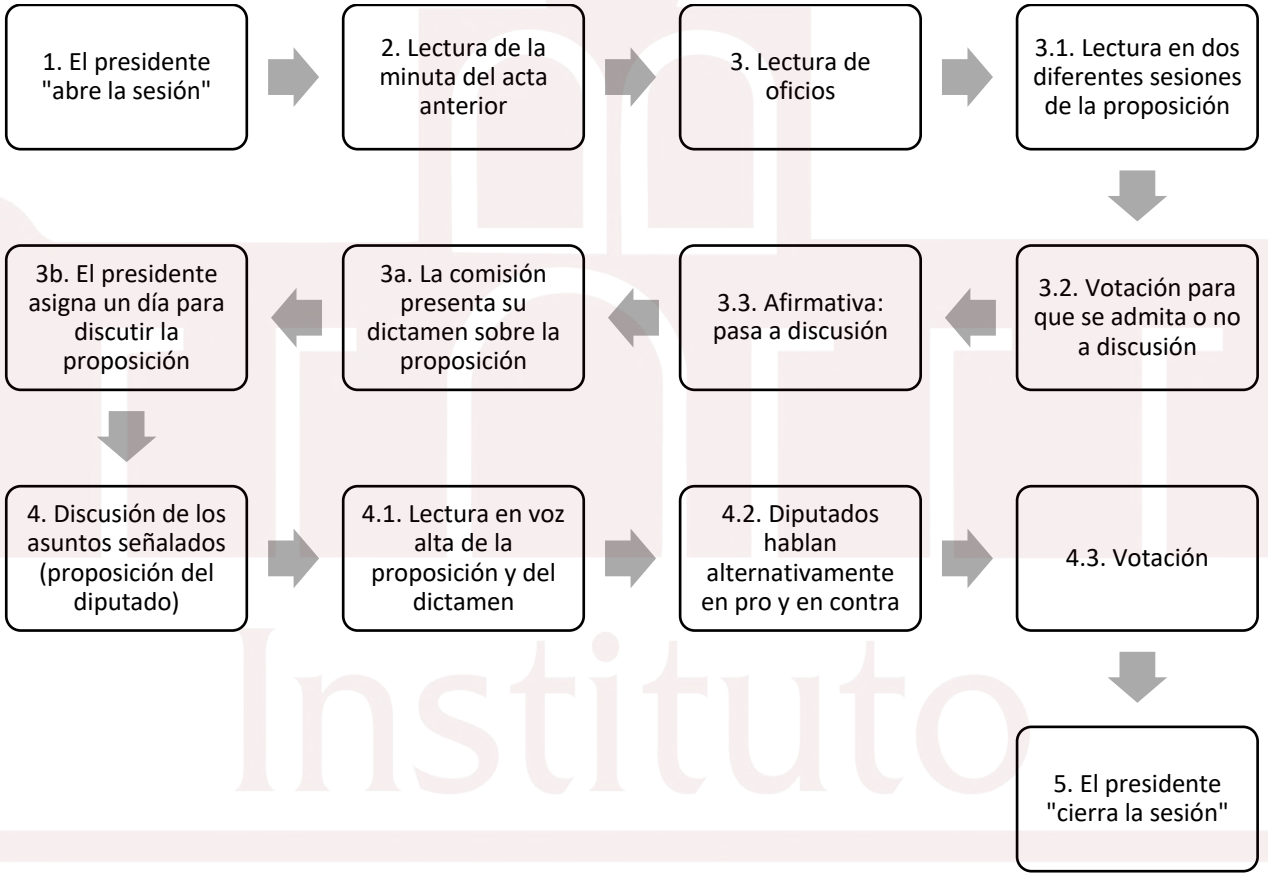
Instituto Mora

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

APÉNDICE 3. PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL PARA ELABORAR LAS LEYES



APÉNDICE 4. ORDEN DE LAS SESIONES DEL CONGRESO DE ZACATECAS, DE ACUERDO CON SUS REGLAMENTOS INTERIORES



FUENTE: Reglamento interior del Congreso Constituyente de Zacatecas (1823) en AHEZ, Poder legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 1, exp. 8. Reglamento para el gobierno interior del Congreso del Estado Libre de Zacatecas (1827) en AHEZ, Poder legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 3, exp. 1. Reglamento para el gobierno interior del Congreso (1829) en AHEZ, Poder legislativo, Leyes, decretos y reglamentos, caja 4, exp. 11.

Siglas o Archivos:

AHEZ	Archivo Histórico del Estado de Zacatecas
BNM	Biblioteca Nacional de México

Bibliografía:

Abasolo, Ezequiel, "Consolidación del constitucionalismo decimonónico y subsistencia del derecho indiano. El congreso de la Confederación Argentina frente al orden jurídico anterior a la Independencia (1854-1861)" en José de la Puente Brunke y Jorge Armando Guevara Gil (coords.), *Derecho, institucionaes y procesos históricos. XIV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Vol 3, Lima, Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, 2008, pp. 127-138.

Acevedo, José Luis, "Educación ilustrada en Zacatecas. La cátedra de derecho civil en la casa de estudios de Jerez (1832-1837)" en Francisco García González y René Amaro Peñaflores (coords.), *Procesos, prácticas e instituciones educativas en Zacatecas (siglo XIX)*, Zacatecas, México, Universidad Autónoma de Zacatecas/Universidad Pedagógica Nacional/Secretaría de Educación y Cultura/Consejo Zacatecano de Ciencia y Tecnología, 2004, pp. 73-103.

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, México, Imprenta del Supremo Gobierno, 1824. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf> [Consulta en: mayo de 2015].

Alamán, Lucas, Examen imparcial de la administración de Bustamante, México, CONACULTA, 2008, (edición facsimilar de la de 1834).

Alfonso X "El Sabio", *Las Siete Partidas del Sabio Rey*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, (edición facsimilar de la de 1758), Partida I.

Andrews, Catherine, "Discusiones en torno de la reforma de la constitución federal de 1824 durante el primer gobierno de Anastasio Bustamante (1830-1832)" en *Historia mexicana*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos: vol. 56, no. 1 (221), jul.-sept. 2006, pp. 71-116.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Andrews, Catherine, “Los primeros proyectos constitucionales en México y su influencia británica (1821-1836)” en *Estudios Mexicanos*, University of California Press y Universidad Nacional Autónoma de México, Vol. 27, No. 1, Invierno de 2011, pp. 5-43.

Arenal Fenochio, Jaime del, “El significado de la constitución en el programa político de Agustín de Iturbide, 1821-1824” en *Historia mexicana*, El Colegio de México/Centro de Estudios Históricos, Vol. 48, No. 1(189), julio-septiembre 1998, México, pp. 37-70.

Bakewell, Peter, *Minería y sociedad en el México colonial: Zacatecas 1546-1700*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

Breña, Roberto, “Liberalismo. México” en Javier Fernández Sebastián (dir.), *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. La era de las revoluciones, 1750-1850 [Iberconceptos-I]*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015, pp. 797-807.

Cardim, Pedro y Münch Miranda, Susana, “La expansión de la corona portuguesa y el estatuto político de los territorios” en Mazín Óscar y Ruz Ibáñez, José Javier (eds.), Las Indias Occidentales, procesos de incorporación territorial, México, El Colegio de México, 2012, pp. 183-240.

Castillo de Bovadilla, Jerónimo, *Política para corregidores y señores de vasallos en tiempos de paz y guerra; y para jueces eclesiásticos y seglares y de sacas, aduanas, y de residencias, y sus oficiales; y para regidores y abogados y del valor de los corregimientos y gobiernos realengos y de las órdenes*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978 (edición facsimilar de la de 1704).

Chiaramonte, José Carlos, “Ciudadanía, soberanía y representación en la génesis del Estado argentino (c. 1810-1852)” en Hilda Sábato, *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica/Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas, 1999, pp. 94-116.

Chiaramonte, José Carlos, “La antigua constitución luego de las independencias, 1808-1852” en *Desarrollo Económico*, Vol. 50, No. 199, octubre-diciembre 2010, pp. 331-361.

Colección de los decretos, circulares y órdenes de los poderes legislativo y ejecutivo del estado de Jalisco (1874, t. 1º), Guadalajara, Congreso del Estado de Jalisco (XLIX Legislatura), 1981

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

<http://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/libros/ColeccionDCO/Colección%20de%20Decretos,%20Circulares%20y%20Ordenes%20T%201%201a%20Serie%201823-1825.pdf> [Consulta: 13 de junio de 2018]

Constitución política de la Monarquía Española, México, D. Manuel Antonio Valdez, septiembre 1812, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/cpme.htm>. [Consulta: 1 de diciembre de 2016]

Constitución política del estado libre de Zacatecas, Guadalajara, imprenta de la viuda de Romero, 1825 <https://books.google.com.mx/books/about/Constitución_política_del_estado_libre.html?id=YOIEAAAAYAAJ&redir_esc=y> [Consulta: 25 de junio de 2018].

Cruz Barney, Óscar, "La codificación en México" en José Antonio Caballero Juárez, *Historia del derecho. Memoria del congreso internacional de culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 135-186.

Cruz Jiménez, Aurora, "Evolución constitucional del estado de Guerrero" en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, Vol. VIII, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 1996, pp. 39-58.

Delgado Rodríguez, Rocío del Consuelo, *La real cárcel de la ciudad de Zacatecas (1789-1813)*, tesis de licenciatura en historia, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2010.

Díaz Couselo, José María, "Proyección del derecho indiano en el derecho público argentino (1810-1853) en Puente Brunke, José de la y Guevara Gil, Jorge Armando, *Derecho, institucionaes y procesos históricos. XIV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Vol 3, Lima, Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, 2008, pp. 163-180.

Dueñas, Guiomar, "Matrimonio y familia en la legislación liberal del siglo XIX" en *Anuario Colombiano de Historia social y de la cultura*, 29, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas. Departamento de Historia, 2002, pp. 167-193.

Enciso Contreras, José, "Derecho y sociedad en Zacatecas en el siglo XVI", tesis doctoral, Alicante, Universidad de Alicante, 1997.

Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, París, Besanzon, Imprenta de la viuda Deis, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=364>. [Consulta: 15 de agosto de 2018].

Escudero López, José Antonio, "Martínez Marina y la Teoría de las Cortes" en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, Núm. 22, 2010, pp. 201-208.

Estrada Sánchez, Manuel, "¿Y para qué queremos las diputaciones? Una reflexión en torno a los orígenes y primera evolución de las diputaciones provinciales" en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, No. 12, 2008, pp. 303-320.

Falcón, Romana, "Poderes y razones de las jefaturas políticas. Coahuila en el primer siglo de vida independiente" en Hernández Chávez, Alicia y Miño Grijalva, Manuel (coords.), *Cincuenta años de historia en México. En el cincuentenario del centro de estudios históricos*, vol. 2, México, El Colegio de México: Centro de Estudios Históricos, 1991, pp. 341-369.

Fernández Sebastián, Javier, *"Liberalismos nacientes en el Atlántico iberoamericano. Liberal como concepto y como identidad política, 1750-1850"* en Javier Fernández Sebastián (dir.), *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. La era de las revoluciones, 1750-1850 [Iberconceptos-I]*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015, pp.695-731.

Ferrer Muñoz, Manuel, "Un cuarto de siglo de constitucionalismo en Yucatán (1825-1850)" en Anuario Mexicano de Historia del Derecho, vol. XIV, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2002, pp. 101-127.

Flores Zavala, Marco Antonio, "Todos los hombres son iguales… notas sobre la clase política del estado de Zacatecas (1822-1835)" en Hernández Chávez Alicia y Terán Fuentes Mariana (coords.), *Federalismo, ciudadanía y representación en Zacatecas*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2010, pp. 245-306.

Fuentes Mares, José, "En el subsuelo de las constituciones de México" en *Historia mexicana*, México, El Colegio de México/Centro de Estudios Históricos, 2007, pp. 13-25.

Galante, Mirian, "Debates en torno al liberalismo: representación e instituciones en el congreso constituyente mexicano, 1824" en *Revista de Indias*, vol. LXVIII, núm. 242, pp. 123-152.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Garriga, Carlos, “Constitución, ley, reglamento. El nacimiento de la potestad reglamentaria en España (1810-1814, 1820-1823)” en *Los orígenes del constitucionalismo español entre 1808 y 1812*, España, Anuario de historia del derecho español, No. 65, 1995, pp. 449-532.

Garriga Carlos, “Orden jurídico y poder político en el Antiguo Régimen” en *Istor. Revista de historia internacional*, División de Historia del CIDE, Vol. 16, primavera de 2004, México, pp. 3-44.

Garriga Carlos, “Patrias criollas, plazas militares: sobre la América de Carlos IV” en Martiré, Eduardo, *La América de Carlos IV. Cuaderno de investigaciones y documentos*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2006, Vol. 2.

Garriga Carlos, “Continuidad y cambio del orden jurídico” en Garriga, Carlos y Rojas, Beatriz (coords.), *Historia y Constitución: trayectos del constitucionalismo hispano*, México, Cide, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, ELD, HICOES, El Colegio de México, 2010, pp. 59-106.

Goldman, Noemí, “El concepto de constitución en el Río de La Plata (1750-1850)” en *Araucaria. Revista iberoamericana de filosofía, política y humanidades*, Universidad de Sevilla, Núm. 17, Mayo 2007, pp. 169-186.

González, María del Refugio, *El derecho civil en México, 1821-1871. Apuntes para su estudio*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

Gortari Rabiela, Hira de, “La ordenación política territorial de los estados de la federación” en Josefina Zoraida Vázquez y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano, (1824-1835)*, México, El Colegio de México, 2012, 697 p.

Guerra, François-Xavier, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas,* México, Fondo de Cultura Económica y Mapfre, 2000.

Hamnett, Brian R., *Revolución y contrarrevolución en México y el Perú. Liberales, realistas y separatistas, 1800-1824*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.

Hanisch Espíndola, Hugo “Pedro Murillo Velarde S. J. Canonista del siglo XVIII, vida y obras” <http://www.historiadelderecho.uchile.cl/index.php/RCHD/article/view/24946 > [Consulta: 1 de diciembre de 2016]

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Hera, Alberto de la, “El regalismo indiano” en Borges, Pedro, *Historia de la Iglesia en Hispanoamérica y Filipinas: siglo XV-XIX*, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 1992, pp. 81-97.

Koselleck, Reinhart, *Futuro pasado: para una semántica de los tiempos históricos*, Barcelona, Paidós, 1993.

Landavazo, Marco Antonio, “Baja California y la Constitución de Cádiz, 1825-1850: un caso sui generis de supervivencia jurídica en el México Independiente” en *Historias. Revista de la Dirección de Estudios Históricos*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Núm. 37, octubre 1996-marzo 1997, México, pp. 77-89.

Lee Benson, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955.

Lempériére, Annick, “Reflexiones sobre la terminología política del liberalismo” en Connaughton, Brian, Illades, Carlos y Pérez Toledo Sonia (coords.), *Construcción de la legitimidad política en México*, Zamora, El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México, 1999, pp. 35 – 56.

Lempériére, Annick, “La representación política en el imperio español a finales del antiguo régimen” en Marco Bellingeri (coord.), *Dinámicas del Antiguo Régimen y orden constitucional*, Torino, Otto editore, 2000, pp. 55-71.

Lempériére, Annick, *Entre Dios y el rey: la república. La ciudad de México de los siglos XVI al XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.

Levaggi, Abelardo, “Las instituciones de clemencia en el derecho penal rioplatense” en Memoria del IV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, México, UNAM, 1976, pp. 243-398.

López Monroy, José, “Aplicación de los preceptos de la constitución de 1824” en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, Vol. VIII, México, 1996.

Lorente, Martha y Garriga, Carlos, *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional.* Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

Lorente, Martha, “Resistencias a la ley en el primer constitucionalismo mexicano” en Lorente, Martha y Garriga, Carlos, Cádiz, 1812. La constitución

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

jurisdiccional, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 393-420.

Ludlow, Leonor, “Desamortización y regalía: temas del primer debate bancario. El proyecto del gobernador Francisco García Salinas (1829-1832)” en María del Pilar Martínez López Cano (coord.), *Historia del pensamiento económico: testimonios, proyectos y polémicas*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Históricas/Instituto Mora, 2009, pp. 281-299 (Cuadernos: Serie Histórica, 24).

Macedo Jaimes, Graciela, “El constituyente de 1824 del estado de México” en Anuario Mexicano de Historia del Derecho, vol. X, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 1998, pp. 489-505.

Maravall, José Antonio, *Estado moderno y mentalidad social (siglos XV a XVIII)*, 2ª ed., 2 vols., Madrid, Alianza Editorial, 1986.

Marre, Diana, “Historia de la familia e historia social. La aplicación de la pragmática sanción de Carlos III en América Latina: una revisión” en *Quaderns de l’Institut Català d’Antropologia*, 10, Editorial ICA, pp. 217-249.

Martínez Marina, Francisco, *Teoría de las Cortes o Grandes Juntas Nacionales*, edición digital a partir de Obras Escogidas, Madrid, Atlas, 1969 http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcpr7q4 [Consulta: 22 de febrero de 2018].

Martínez Pérez, Fernando, “Constitucionalismo consultivo” en *Teoría y derecho. Revista del pensamiento jurídico,* Tirant lo Blanch, Núm. 10, 2011, España, pp. 88-99.

Medina Peña, Luis, *La invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

Murillo Velarde, Pedro, *Curso de derecho canónico hispano e indiano*, Michoacán, el Colegio de Michoacán y Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, 4 vols.

Olveda, Jaime, “Jalisco y su primera experiencia federalista, 1825-1835” en Josefina Zoraida Vázquez y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1824-1835)*, México, El Colegio de México/Centro de Estudios Históricos, 2012, pp. 199-228.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Portillo Valdés, José María, *Fuero indio: Tlaxcala y la identidad territorial entre la monarquía imperial y la república nacional, 1787-1824*, México, El Colegio de México, Instituto Mora, 2015.

Portillo Valdés, José María, "La crisis imperial de la monarquía española" en *Secuencia, revista de historia y ciencias sociales: soberanía, lealtad e igualdad, las respuestas americanas a la crisis imperial hispana, 1808-1810*, Instituto Mora, No. conmemorativo, 2008, pp. 25-42.

Proyecto de Constitución Política del Estado de Zacatecas formado y presentado al congreso constituyente del mismo estado por su comisión de constitución, México, Imprenta a cargo de Rivera, 1824 en Biblioteca Nacional de México, Obras antiguas, raras, Col. Lafragua.

Real Academia Española, *Diccionario de autoridades*, 1737 [Edición facsimilar: Madrid, Gredos, Serie Biblioteca Románica Hispánica. Diccionarios, Núm. 3, 2002].

Recopilación de leyes de los reinos de las Indias, mandadas imprimir y publicar por la majestad católica del rey don Carlos II, Madrid, Consejo de la Hispanidad, 1943 (edición facsimilar de la de 1791), t. II.

Ríos Zuñiga, Rosalina, "El ejercicio del patronato y la problemática eclesiástica en Zacatecas durante la Primera República Federal (1824-1834)" en *Historia Crítica*, Universidad de los Andes, núm. 52, enero-abril 2014, Bogotá, pp. 47-71.

Rodríguez, Jaime E, "La constitución de 1824 y la formación del estado mexicano" en *Historia mexicana*, El Colegio de México/Centro de Estudios Históricos, Vol. 40, Núm. 3 (159), enero-marzo 1991, México, pp. 507-535.

Rodríguez Flores, María Inmaculada, *El perdón real en Castilla, Siglos XIII – XVIII*, Salamanca, Universidad, 1971.

Rojas Nieto, Beatriz, *La diputación provincial de Zacatecas. Actas de las sesiones, 1822-1823*, México, Instituto Mora, 2003.

Rojas Nieto, Beatriz*, Documentos para el estudio de la cultura política de la transición: juras, poderes e instrucciones, Nueva España y la Capitanía General de Guatemala*, 1808-1820, México, Instituto Mora, 2005.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Rojas Nieto, Beatriz, “Territorio e identidad: Zacatecas 1786-1835” en *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, Instituto Mora, No. 67, enero-abril 2007, México, pp. 43-65.

Rojas Nieto, Beatriz, “Construcción del espacio provincial. Nueva España, 1786-1824” en Verónica Oikión Solano (ed.), *Historia, nación y región*, Zamora, El Colegio de Michoacán, Col. Debates, Vol. I, 2007, pp.

Rojas Nieto, Beatriz, “Las ciudades novohispanas ante la crisis: entre la antigua y la nueva constitución, 1808-1814” *Historia mexicana*, El Colegio de México/Centro de Estudios Históricos, Vol. 58, Núm. 1 (229), julio-septiembre 2008, México, pp. 287-324.

Rojas Nieto, Beatriz, *El “municipio libre”. Una utopía perdida en el pasado. Los pueblos de Zacatecas, 1786-1835*, México, Instituto Mora/Instituto Cultural de Aguascalientes/Colegio de Bachilleres del Estado de Zacatecas, 2010.

Rojas Nieto, Beatriz, “Constitución histórica: no la hallaréis escrita como comedia por escenas” en *Historias*. *Revista de la Dirección de Estudios Históricos*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, No. 76, mayo-agosto 2010, México, pp. 89-106.

Rucquoi, Adeline, “De los reyes que no son taumaturgos: los fundamentos de la realeza en España” en *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, El Colegio de Michoacán, Núm. 51, Vol. XIII, verano de 1992, pp. 55 – 100

Ruiz Ibáñez, José Javier y Vincent, Bernard, *Historia de España. Los siglos XVI y XVII. Política y sociedad*, Madrid, Editorial Síntesis, 2007, 400 p.

Salinas Araneda, Carlos R. “La influencia del derecho canónico en el código civil de Chile a través de las Siete Partidas” en Puente Brunke, José de la y Guevara Gil, Jorge Armando, *Derecho, instituciones y procesos históricos. XIV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Vol 3, Lima, Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, 2008, pp. 397-420.

Serrano Ortega, José Antonio, “Los subordinados gaditanos. Diputaciones y ayuntamientos en las Provincias de Michoacán y de Occidente, 1820-1823” en Roberto Breña, *Cádiz a debate. Actualidad, contexto y legado*, México, El Colegio de México, 2014, pp. 199-216.

Serrano Ortega, José Antonio, “Sobre la revolución territorial de los pueblos. Diputación provincial y ayuntamientos en Guanajuato, 1822-1824”, *Relaciones. Estudios de historia y sociedad,* Colegio de Michoacán, Núm. 147, verano 2016, Zamora, pp. 155-195.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Serrano Ortega, José Antonio, “Instituciones artificiales, instituciones naturales. Diputaciones provinciales, ayuntamientos capitales y audiencias. Nueva España y México, 1820-1822” en *Historia mexicana*, vol. 67, no. 1, México, El Colegio de México, 2017, pp. 169-231.

Soberanes Fernández, José Luis, “La legislación federal mexicana de 1821-1867” en Anuario Mexicano de Historia del Derecho, Núm. XV, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp.1-48.

Sordo Serdeño, Reynaldo, “El congreso nacional: de la armonía al desconcierto institucional” en Josefina Zoraida Vázquez y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1824-1835)*, México, El Colegio de México/Centro de Estudios Históricos, 2012, pp. 77-110.

Tau Anzoátegui, Víctor, *La codificación en la Argentina, 1810-1870: mentalidad social e ideas jurídicas*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1977.

Tau Anzoátegui, Víctor, *Casuismo y sistema: indagación histórica sobre el espíritu del derecho indiano,* Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1992.

Tau Anzoátegui, Víctor, *La ley en América hispana. Del descubrimiento a la Emancipación,* Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1992.

Tau Anzoátegui, Víctor, “Acerca de la elaboración y publicación de la ley en el derecho indiano” en *Anuario de Historia del Derecho Español*, Madrid, Ministerio de Justicia/Agencia estatal, Boletín oficial del estado, Núm. 80, agosto 2010, pp. 157-182.

Terán Fuentes, Mariana y José Luis Acevedo Hurtado, *Primer libro de Actas de Sesiones del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, 1825-1829*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2009.

Terán Fuentes, Mariana, *Bosquejo de un inmenso cuadro. Liberalismo constitucional y formas de gobierno en Zacatecas, 1823-1836*, México, Taberna libraria editores, 2015.

Ternavasio, Marcela, “Construir poder y dividir poderes. Buenos aires durante la feliz experiencia rivadaviana” en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”,* Tercera serie, núm 26, Julio-diciembre 2004, pp. 7-43.

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca

Tomás y Valiente, Francisco, “Génesis de la constitución de 1812. I. De muchas leyes fundamentales a una sola constitución” en *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXV, Madrid, 1995.

Vallejo, Jesús, “Paradojas del sujeto” en Carlos Garriga y Beatriz Rojas (coords.) Historia y constitución: trayectos del constitucionalismo hispano, México, CIDE/Instituto Mora/El Colegio de Michoacán/ELD/HICOES/El Colegio de México, 2010, pp. 173-199.

Vázquez, Josefina Zoraida y Serrano Ortega José Antonio (coords.), *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1824-1835)*, México, El Colegio de México/Centro de Estudios Históricos, 2012.

Vega Armijo, María de las Mercedes de, *Los dilemas de una organización autónoma: Zacatecas 1808-1832*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2005.

Instituto Mora

Ernesto de la Torre Villar Biblioteca