

Ángel Israel Limón Enríquez, *El Senado mexicano y las reformas a la Constitución a finales del siglo XIX*. México: Tirant lo Blanch, 2019.

Pedro MARAÑÓN HERNÁNDEZ
Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Históricas
ayanteidomeneo@hotmail.com

El poder legislativo es una de las tres instituciones relevantes en el diseño institucional de todo Estado moderno y democrático. Representa los intereses y la soberanía del pueblo en la formulación y la aprobación de las leyes y normas que rigen la convivencia de una comunidad en el marco de los Estados-nación. En el caso mexicano, ese poder actualmente está dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, pero no siempre fue así. A partir de la Constitución de 1857 y hasta la reforma constitucional de 1875, México contó sólo con una cámara legislativa que concentró muchas atribuciones a fin de servir de contrapeso al poder ejecutivo. Posteriormente, entre 1875 y 1912, funcionó bajo el modelo bicameral con base en las reglas establecidas por la Constitución de 1857. Ángel Israel Limón Enríquez dedica su *opera prima* a reconstruir los debates constitutivos del poder legislativo en México en ese segundo periodo, y en particular el papel del Senado como cámara moderadora.

Su obra se publica en un momento en que la historiografía del Derecho atestigua un crecimiento y diversificación inusitados desde que la primera generación surgida del Seminario de Historia del Derecho Romano, dirigida por Guillermo Floris Margadant, publicara en la década de los ochenta obras que hoy son clásicas. El siglo XIX, antes relativamente olvidado, es ahora centro de atención de especialistas en derecho penal, civil, eclesiástico y de las instituciones jurídicas. Una de sus parcelas, la historia constitucional, también se ha renovado y aportado nuevas perspectivas; en parte impulsada por los esfuerzos conmemorativos de la Constitución de Apatzingán de 1814 y de la Constitución de 1917.¹ La obra de Israel Limón

¹ De la primera, podemos mencionar: Ana Carolina Ibarra, Marco Antonio Landavazo, et al. (coord.), *La insurgencia mexicana y la Constitución de Apatzingán, 1808-1824*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, Oficina del

abreva en esta historia constitucional para abordar la forma en que legisló el Senado después de su reinstauración en 1875, sopesar su relación con la Cámara de Diputados frente a las iniciativas que le presentaba y analizar su actuación en un caso concreto: el proyecto de inamovilidad del poder judicial presentado por Justo Sierra en 1893.

En el primero de los tres capítulos en que está dividida, nos señala los elementos de diseño del poder legislativo que se propusieron en las constituciones y bases constitucionales desde 1812 hasta 1843. Posteriormente, refiere los debates surgidos a partir de la presentación en pleno de la propuesta de un congreso unicameral elaborada por la Comisión de Constitución en junio de 1856. Esos debates, afirma, se dieron en un ambiente cargado de un fuerte rechazo a las formas autoritarias de gobierno y a partir de la idea de un congreso como cuerpo legislativo y como convención revolucionaria. Así, señala, “los constituyentes creyeron que habían alcanzado un buen diseño que haría posible la revolución social y el progreso de la nación mexicana”.² El Senado fue visto por la mayoría constituyente, nos dice, como un espacio conservador y limitante en el ejercicio de gobierno.

Sin embargo, para el autor, ese diseño legislativo representó una amenaza a la gobernabilidad debido al desequilibrio entre el poder legislativo y el Ejecutivo. Fundamenta su afirmación en las atribuciones que tenía el Congreso para reunirse en pleno casi permanentemente a partir de la convocatoria a sesiones extraordinarias y con ello emitir decretos en contra de las actividades del Ejecutivo. En cambio, la participación del Ejecutivo, si bien tenía la facultad de objetar una ley, podía ser suprimida por el Congreso en caso de necesidad. De ese modo, el autor señala que “las decisiones del Congreso no eran revisadas por nadie más” y por lo tanto “tenía un poder enorme”.

Esta hipótesis, la de la gobernabilidad, es uno de los elementos que guiará su interpretación del Senado como una “cámara moderadora” y le servirá para comprender las primeras acciones tomadas durante el periodo de la República Restaurada después de diez años de guerra civil. Para con-

Abogado General, 2014, 360 p. Sobre la segunda, David Pantoja, *Bases del constitucionalismo mexicano. La Constitución de 1824 y la teoría constitucional*. México: Fondo de Cultura Económica, 2017, 461 p.; Catherine Andrews, *De Cádiz a Querétaro. Historiografía y bibliografía del constitucionalismo mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2017, 193 p., y Emilio Rabasa, *El derecho de propiedad y la Constitución de 1917*, ed. de José Antonio Aguilar Rivera. México: Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigaciones y Docencia Económicas/Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017, 213 p.

² Ángel Israel Limón Enríquez, *El Senado mexicano y las reformas a la Constitución a finales del siglo XIX*. México: Tirant lo Blanch, 2019, p. 28.

firmar tal hipótesis sería necesario superar la sola descripción del diseño legislativo y la sugerencia de posibilidades que ella plantea, como no lo hace el autor, y ahondar en hechos concretos que confirmen tal suposición, pasando por problematizar el concepto de gobernabilidad en el contexto de una guerra civil y apelando a fuentes no sólo constitucionales.

Siguiendo el hilo de su reconstrucción de la historia del Senado, el 14 de agosto de 1867, Benito Juárez, presidente de la república, emitió un decreto convocando a la elección de los nuevos miembros de los tres poderes y a la aprobación mediante plebiscito de cinco reformas constitucionales, entre las que se hallaban reintroducir el Senado, otorgar al Ejecutivo el derecho del veto suspensivo de leyes acordadas por el Congreso y anular la comparecencia de los secretarios frente al Congreso. El autor analiza el contenido de ese decreto a partir de la descripción puntual de una circular que envió Sebastián Lerdo de Tejada, entonces a cargo de la cartera de gobernación.

Las elecciones y el plebiscito se llevaron a cabo. No obstante, las actas del plebiscito no fueron abiertas y, de común acuerdo, el Ejecutivo y el Legislativo decidieron que la aprobación de la reforma constitucional siguiera el camino cotidiano de su aprobación en el Congreso. Sebastián Lerdo de Tejada presentó la iniciativa al día siguiente, 13 de diciembre de 1867. Pese a que Benito Juárez envió una carta firmada el 3 de marzo de 1870 conminándolos, entre otras cosas, a sancionar la iniciativa, ésta fue aprobada en lo general pero su discusión en lo particular quedó estancada hasta la sesión del 9 de abril de 1874. El 31 de mayo fue enviada a los congresos locales para su aprobación. Finalmente fue publicada el 13 de noviembre de 1874.

Para Israel Limón, los vaivenes por los que atravesó el proyecto, aun con el dictamen positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales, se debieron a componendas de intereses estatales representados en la Cámara de Diputados. ¿Cuáles eran esos poderes estatales? ¿Quiénes los representaban? ¿Por qué se negaban sistemáticamente a aprobar un proyecto de reforma constitucional que les iba a otorgar otro espacio de poder como el Senado? ¿Qué imagen sobre las tensiones entre el gobierno federal y los poderes locales nos brinda ese escenario? Son preguntas que no hallan eco dentro la información que aporta el autor para sustentar su hipótesis, y cuya respuesta es necesaria para dimensionar la importancia que en la época tenía un diseño legislativo bicameral.

En el segundo capítulo Israel Limón describe el funcionamiento del Congreso, particularmente sobre la competencia de las comisiones, y ahon-

da en la intensidad de los trabajos realizados por el Congreso entre 1875 y 1912, deteniéndose en la actividad de la Comisión de Puntos Constitucionales. El autor basa su descripción en el Reglamento del 3 de enero de 1825, que fue retomado como ley secundaria por las cámaras legislativas entre 1875 y 1897 —año este último en que se aprobó un nuevo reglamento que preservó la estructura del anterior, pero reordenó los apartados y ajustó los nombres de las comisiones—. El descubrimiento de ese reglamento en el *1er Directorio estadístico de la República Mexicana*, de 1890, es una de sus aportaciones. En cuanto a la intensidad del trabajo en el Senado, constriñe su revisión a un recuento cuantitativo de los dictámenes emitidos por comisiones, para él expresión *sine qua non* de la actividad legislativa, según están registrados en el *Diario de los Debates del Senado de la República*.

En cuanto a los integrantes del Senado en pleno y de la Comisión de Puntos Constitucionales en particular, Israel Limón concluye que eran personajes experimentados en la labor legislativa, lo cual no es de sorprender si uno recuerda el destacado papel que desempeñaron los juristas en aquellas décadas. Sobre los miembros de la Comisión de Puntos Constitucionales (Alfonso Lancaster, Emilio Rabasa, Rafael Dondé y Ramón Fernández) enfatiza que sus perfiles fueron asociados al grupo de los “científicos” y que pertenecían a una generación de jurisconsultos liberales pertenecientes a la elite política y con fuerte arraigo a sus estados de origen.

En esto último, el autor se sirve de las interpretaciones de Marcello Carmagnani, cuya obra volverá a citar para explicar la fallida aprobación del proyecto de inamovilidad de miembros de la Suprema Corte de Justicia presentado por Justo Sierra. Sin embargo, existen otros caminos de análisis prosopográfico en torno de los miembros de la comisión. Por ejemplo, son numerosos los casos de juristas que se formaron en algún estado de la república y posteriormente probaron suerte en la capital, tal es el caso de Jacinto Pallares y Toribio Esquivel Obregón. Si bien ellos mantuvieron los lazos con sus ciudades natales, también se integraron a sociedades académicas y grupos políticos en la capital, vínculos efectivos y fuertes que determinaron sus acciones. Además, es imprescindible tener en consideración la transformación del orden jurídico y con ello las diferencias que fueron surgiendo entre el jurisconsulto que se formó en las primeras décadas del siglo XIX con aquellos juristas centrados en la interpretación del código.

En el tercer y último capítulo, Israel Limón nos narra el origen y destino de una iniciativa presentada por Justo Sierra a partir de los resolutivos alcanzados en la Convención Nacional del Partido Liberal de 1892. Ésta

proponía reformar el artículo 92 de la Constitución de 1857 para asegurar la inamovilidad de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, magistrados de circuito y jueces de Distrito, manteniendo su elección mediante urnas. La reforma retomó la tradición del primer constitucionalismo sobre la independencia del poder judicial y despertó alguna oposición en el Senado. Los opositores argumentaban que tal reforma afectaría las formas de gobierno convenidas en el constituyente de 1857.

Después de ser aprobada con algunas modificaciones fue turnada al Senado. Ahí la iniciativa fue inexplicablemente “congelada”, ni siquiera pasó a comisiones. El autor retoma una vez más las propuestas de Marcello Carmagnani sobre las prácticas de la elite oligárquica a finales del siglo XIX para afirmar que la inamovilidad de los miembros de la Suprema Corte afectaría los procesos de negociación electoral entre la federación y los estados. De ahí deduce que los miembros del Senado, a diferencia de la cámara baja, sí comprendían las implicaciones políticas de la reforma constitucional y por lo tanto decidieron frenarla. En suma, que el Senado funcionaba como un poder moderador.

No obstante lo anterior, en el texto no quedan claros los intereses políticos de los miembros del Senado ni se aportan elementos para asumir que los diputados carecían de ellos, lo que sería una contradicción puesto que algunos habían sido también representantes en la otra cámara. En relación con el papel moderador del Senado, la conclusión a partir de la experiencia con la iniciativa de Justo Sierra podría guiarnos a otro camino. Más que cámara moderadora podría considerársele, como lo hicieron los constituyentes del 57, una institución conservadora sometida a intereses que provocan la detención de leyes benéficas para la nación. Una revisión más profunda del periodo y de la acción del Senado en el camino propuesto por Israel Limón, sin duda, arrojará mayor certeza al respecto.

Finalmente, queda por señalar que se echa de menos un mejor trabajo editorial, puesto que hay notas que se repiten e incluso algún párrafo con redacción idéntica en páginas distintas; empero no es tan grave como para dificultar su lectura.³

³ Además, el lector interesado tiene la opción de leer en acceso abierto una versión del texto en la plataforma de tesis digitales del Instituto Mora: Ángel Israel Limón Enríquez, *El Senado como cámara moderadora del poder legislativo: la suerte de una iniciativa de reforma constitucional en 1893*, tesis para optar por el grado de licenciado en Historia, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, junio de 2017. Consultado el 2 de agosto de 2019 en <https://bit.ly/2yGyAXG>