



CAPÍTULO TERCERO

RESTABLECIMIENTO DEL FEDERALISMO

I. DURANGO RECUPERA SU ESTATUS COMO ENTIDAD FEDERATIVA

Una vez restablecida la vigencia de la Constitución federal de 1824,⁶⁹ en Durango se juró el 17 de junio de 1847,⁷⁰ por lo que la entidad federativa volvió a hacer uso de su autonomía constitucional.

Con base en dicha atribución se expidieron dos decretos que reformaron la Constitución local, el primero⁷¹ desapareció el sistema bicameral, de tal manera que el Congreso se formaría de una sola Cámara compuesta de once diputados elegidos indirecta y popularmente. Se renovaría por mitad cada dos años; en el primer bienio saldrían los cinco nombrados en los últimos lugares, y en lo sucesivo los seis o cinco más antiguos. Además, se realizaron modificaciones al proceso electoral.

El segundo decreto⁷² reformó el capítulo 1o., sección 6a., referente al Poder Ejecutivo, en el que estableció que residiría en una sola persona y que habría un gobernador suplente, el presidente

⁶⁹ El diputado José de la Bárcena estuvo por parte de Durango en el Congreso Constituyente y firmó el *Acta de Reformas Constitucionales* del 18 de mayo de 1847. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 33, p. 163.

⁷⁰ Gallegos Caballero, José Ignacio, *op. cit.*, nota 31, p. 96.

⁷¹ Se publicó en *El Registro Oficial. Periódico del Gobierno del Estado de Durango*, núm. 566, del 15 de julio de 1847.

⁷² Se publicó en *El Registro Oficial. Periódico del Gobierno del Estado de Durango*, núm. 563, del 4 de julio de 1847.

del Supremo Tribunal de Justicia, quien lo reemplazaría temporalmente, pero si la falta era absoluta, únicamente mientras se hacía la designación. Su duración era de cuatro años y se podría reelegir inmediatamente y por una sola vez con el voto de las dos terceras partes de los electores.

Posteriormente se expidió, el 9 de diciembre de 1847, en uso de facultades extraordinarias que se le otorgaron al Congreso por las juntas electorales, la llamada *Constitución Política del Estado Libre de Durango Reformada*.

Los diputados integrantes del Congreso fueron: J. Tomás Rivera (presidente), Basilio Mendarozqueta, J. Ramón Ávila, Juan M. Asúnsolo, Gregorio Hernández, J. María Vargas, Francisco Elorriaga, Antonio María de Esparza, Manuel Balda, Manuel Santa María, Pedro de Ochoa, José Cristóbal Revueltas y Carlos Lodoza (secretario). Estaba de gobernador Marcelino Castañeda, quien era presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado y encargado por ministerio de ley del gobierno.

Se siguió utilizando la fórmula: “En el nombre de Dios todo poderoso, autor del universo y supremo legislador de las sociedades” y que “la religión del Estado es y será la católica, apostólica y romana”. Por otra parte, quitó algunos aspectos que eran discriminatorios para ciertos grupos sociales; cambió la estructura del Congreso y la elección de los legisladores, en la que se utilizó un padrón electoral; se crearon la Diputación Permanente, una nueva forma de suplencia de gobernador y el “Poder Electoral”; aumentó el número de partidos, y se modificó el procedimiento para reformar la Constitución.

Fue una época difícil para México por la guerra contra los Estados Unidos de América, que tuvo como final la pérdida de gran parte del territorio nacional, acontecimientos que son descritos con detalle por José Fernando Ramírez⁷³ debido a que una

⁷³ José Fernando Ramírez nació en Parral el 5 de mayo de 1804, pero como desde muy chico se fue a vivir a Durango, se le considera duranguense. Es uno de los grandes juristas del siglo XIX, pues aparte de los cargos públicos que de-

parte de ese periodo tuvo la cartera de Relaciones Exteriores. Para Durango, que tenía una población de 137,793 personas para 1850 y de 156,519⁷⁴ para 1857, fueron años de inestabilidad por los constantes cambios en el titular del Poder Ejecutivo y el acoso de los apaches y comanches.⁷⁵ Así lo describió Arnulfo Ochoa Reyna:

sempeñó como fiscal del Supremo Tribunal de Chihuahua, diputado y senador al Congreso de la Unión, secretario de Relaciones Exteriores, magistrado del Supremo Tribunal de Justicia de Durango y rector del Colegio de Abogados de Durango, fue un intelectual connotado que participó en la creación de textos constitucionales como las *Bases Orgánicas* de 1843 y el proyecto de reformas de las *Siete Leyes Constitucionales*, vertió su pensamiento jurídico en su famoso voto particular y argumentó sobre cómo se vislumbraban los procesos como el control de la constitucionalidad en manos del Poder Judicial, en la época de existencia del Supremo Poder Conservador. Moreno, Daniel, *Grandes juristas mexicanos*, México, Pax-México, Librería Carlos Césarman, 1979, pp. 76-79.

⁷⁴ INEGI, *Estadísticas históricas de México*, 4a. ed., 1999, t. I, p. 8. La fuente consultada por la institución para la obtención del primer dato fue Orozco y Berra, M., *Apéndice estadístico de la Memoria de 1863-1866 del Ministerio de Fomento*; mientras que para el segundo, Ramírez, José Fernando, “Noticias históricas y estadísticas de Durango (1849-1860)”, *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*, primera época, t. V, 1867.

⁷⁵ Era común leer en el *Periódico del Gobierno* noticias referentes a ataques de los “indios bárbaros” como la siguiente: “De una carta que el Sr. D. Manuel Curbelo escribe de la Hacienda de Santa Catarina con fecha 1º de Abril [sic] al Sr. D. Francisco Gurza: ‘El día de hoy ha obtenido un triunfo sobre los indios, en terreno de esta hacienda, el intrépido capitán D. Antonio Rodríguez con la fuerza de su mando (sólo sesenta dragones) contra más de cien bárbaros, todos montados y armados, a los cuales batió por espacio de tres horas (desde las ocho de la mañana hasta las once) logrando ponerlos en precipitada fuga, después de haberles matado cuatro, herido muchos de ellos y quitándole varias bestias, lanzas, carcajes, arcos y chúmales.- Si éste denodado capitán mandase una sección ambulante seguramente sería el azote de los comanches’”. *La Enseña Republicana, Periódico del Gobierno*, t. 2, núm. 126, 5 de abril de 1857, p. 114. Por el contrario, en otras noticias se anunciablea que los “indios bárbaros” eran quienes habían hecho de las suyas, por ejemplo: cuando un jefe político dijo que, en Biquilla de Patos, sesenta de ellos habían matado a cuatro personas, herido a dos y se habían robado diecinueve reses, en *La Enseña Republicana, Periódico del Gobierno*, t. 3, núm. 38, 12 de febrero de 1857.

Durante el expresado periodo de 1836 a 1854, en que predominó el partido conservador en Durango, gobernadores entraban y gobernadores salían sin que ninguno de ellos atinara a dar resolución a los problemas del gobierno y a las necesidades más urgentes del momento; a los empleados no se les pagaba, y hubo casos en que las personas designadas para encargarse del gobierno, se negaron a ello por las mismas razones. Los bárbaros apaches y comanches asolaban a su sabor las poblaciones indefensas, que lo eran en la mayor parte; y se presentó el caso en que llegaron impunemente a las orillas de la Ciudad de Durango (agosto de 1847).⁷⁶

También hubo escasez de maíz, y llegó a tal grado la crisis que una multitud intentó apoderarse del que se tenía almacenado por comerciantes, actos que fueron sofocados por el ejército, pero la gente enojada se dirigió al inmueble que albergaba al gobierno del estado para apedrearlo, no sin antes hacer desmanes por donde pasaban, mas fueron nuevamente reprimidos y provocó que el gobernador José María Hernández declarara el estado de sitio.

Durante ese periodo, a finales de los años cuarenta, relata José Fernando Ramírez que se inició la preparación de un proyecto de Código Criminal; sin embargo, no llegó a aprobarse y sí, en cambio, en 1851, una ley publicó, referente a los robos y hurtos, las penas a aplicar y los procedimientos a seguir, la cual promulgó Juan José Subízar, presidente del Supremo Tribunal de Justicia y encargado por ministerio de ley del gobierno del estado.⁷⁷

Las penas eran altas y drásticas, pues al culpable de robo con violencia en la persona se le aplicaría la pena de muerte; igualmente a los que se disfrazaran de “indios bárbaros” y procuraran parecer tales y llevaran a cabo un robo simple o cualificado, o lo intentaran solamente, es decir, bastaba únicamente la simple tentativa, aunque después aclaraba que habría robo con violencia en

⁷⁶ Ochoa Reyna, Arnulfo, *Historia del estado de Durango*, México, Editorial del Magisterio, 1958, p. 239.

⁷⁷ *El Registro Oficial, Periódico del Gobierno del Estado de Durango*, mes 4o., núm. 892, 23 de febrero de 1851, pp. 1-4.

las personas cuando tuviere como resultado homicidio, estupro, violación, heridas o cualquier mal tratamiento.

Al robo con violencia en las cosas se le castigaría con cien azotes. Por dicho delito se entendería si hubiera escalamiento, horadación, fractura, uso de ganzúas o llaves falsas o abuso del nombre de una autoridad o particular. A las mujeres se les conmutaría en servicios interiores de cárcel y podría disminuirse hasta en una tercera parte si sólo fueren receptoras.

Para los hurtos simples en que no hubiera violencia en las cosas ni en las personas y no excedieran de veinticinco pesos, serían juzgados verbalmente y la pena sería de azotes aplicados públicamente. A las mujeres también se les podría conmutar dicha pena por servicios interiores de cárcel.

Con la llegada otra vez al poder de Antonio López de Santa Anna, el 20 de abril de 1853, regresó el general José Antonio Heredia al gobierno estatal y suprimió la Legislatura local debido a que se regresó a la forma de Estado centralista y, por tanto, los estados se convirtieron nuevamente en departamentos, lo que provocó que el 1o. de marzo de 1854 se expediera el *Plan de Ayutla*, cuyo primer objetivo fue que Santa Anna y demás funcionarios cesaran en el ejercicio del poder; el segundo, elegir un presidente interino, y el quinto, que quien fuera electo convocara a un congreso extraordinario que se encargara de constituir a la nación bajo la forma de República, representativa y popular.⁷⁸

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla, el general Heredia fue destituido, no obstante que quiso congraciarse con el nuevo grupo en el poder, y subió como gobernador José María del Regato, a quien le tocaron las consecuencias de la aplicación de la *Ley Juárez*,⁷⁹ a lo cual se opuso el clero. Después, el 8 de marzo de

⁷⁸ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 33, pp. 492-494.

⁷⁹ Se le ha llamado así porque su autor fue don Benito Juárez cuando era ministro de justicia con el presidente Ignacio Comonfort, pero en realidad se titula *Ley de Administración de Justicia* del 22 de noviembre de 1855. Con ella se eliminaron los tribunales especiales y sólo se conservaron los militares y ecle-

1856, asumió el cargo como titular del Poder Ejecutivo el licenciado José Patricio de la Bárcena, y recibió una administración prácticamente en bancarrota, por lo que pidió ayuda al gobierno federal a través de una iniciativa que no prosperó.⁸⁰

Conviene destacar que durante su administración se creó el Colegio Civil por decreto del 9 de abril de 1856, que se estableció en la Biblioteca Pública de Durango, la cual surgió por la compra que se hizo de la biblioteca de José Fernando Ramírez.⁸¹

II. DERECHOS FUNDAMENTALES

Tampoco se consagró un capítulo que los contuviera, sino que, al igual que la Constitución de 1825, se encontraban algunos dispersos en diferentes títulos.

Debe resaltarse como aspecto positivo haber quitado las restricciones para que los sirvientes domésticos y la población analfabeta ejercieran sus derechos ciudadanos. Solamente se perderían por ser ebrio consuetudinario, tahúr de profesión o vago, por el estado religioso, por interdicción legal, por estar sujeto a proceso judicial y por rehusarse, sin causa legítima, a servir los

siásticos. “Pero la gran importancia de esta Ley es que reduce la competencia de estos tribunales a la materia estrictamente eclesiástica o militar, sometiendo a los miembros del ejército y de la Iglesia a la competencia de los tribunales ordinarios en lo que no sea estrictamente eclesiástico o militar”. Ovalle Favela, José, comentario al artículo 13 constitucional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 7a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 123.

⁸⁰ Sobre dicha iniciativa se recomienda leer a Villa de Mebius, Rosa Helia, “Treinta años de vendavales”, *Durango, una historia compartida*, México, Instituto Mora, 1997, t. I, pp. 181-183.

⁸¹ Véase Gallegos Caballero, José, Ignacio, *Apuntes para la historia del Instituto Juárez*, también a Palencia Alonso, Víctor Samuel, *Hojas de vida, Testimonios para la Universidad Juárez del Estado de Durango*, Durango, Universidad Juárez del Estado de Durango, 1997, p. 42, y Pacheco Rojas, José de la Cruz, *Las Leyes de Reforma y su impacto en Durango, 1854-1861*, Durango, UJED, 2006, p. 35.

cargos públicos de nombramiento popular. Sin embargo, el clero y los militares continuaban gozando de sus fueros.

III. DIVISIÓN DE PODERES

1. *Poder Legislativo*

Acorde al primero de los decretos mencionados en el apartado I que contenía reformas a la Constitución, ya no se consagró más el sistema bicameral; a partir de ese momento sería unicameral, como se había dicho.

El Congreso estaría compuesto por once diputados, la forma de su elección sería indirecta, en la que participarían los tres poderes de la entidad mediante la elaboración de una lista por cada uno de ellos por el triple de individuos que habrían de elegirse, que cumplieran los requisitos para ser electos y que fueran de diversas clases de la sociedad.

Luego, el día de las elecciones, que sería cada dos años el último domingo de agosto, en las respectivas juntas secundarias, tres se tomarían de la lista de postulados y los otros tres libremente por las citadas juntas. En caso de que fueran cinco, tres se elegirían libremente y dos por las listas. Pero aclaraba la propia Constitución que por esa primera vez se renovaría en su totalidad, seis libremente y cinco de la lista. Enseguida, el Congreso o la Comisión Permanente realizarían el conteo de votos y ganaría el que obtuviera la mayoría absoluta de los mismos.

Finalmente, se celebraría una junta en la que estuvieran los diputados electos y los antiguos, convocada por el gobernador, para calificar las elecciones de las juntas secundarias, así como el valor o nulidad de la contienda electoral. Además, aclaraba la Constitución que los legisladores se podrían reelegir indefinidamente.

Se señaló que las sesiones del Congreso fueran noventa y que se reuniera todos los años el 10. de enero.

Sus facultades eran similares a las que consagraba la Constitución de 1825, entre otras: la de formular los códigos, y decía que se debería hacer con la mayor concisión y claridad posible; fijar anualmente los gastos y determinar contribuciones, así como declarar por dos tercios de votos si ha o no lugar a formación de causa contra ciertos funcionarios públicos que enumera.

Se consagró un capítulo relativo a la expedición de leyes (conviene destacar que se necesitaba la presencia de ocho diputados, y para aprobarlas, mayoría absoluta de sus votos). La iniciativa la tenían los propios diputados, otras legislaturas y el gobierno del estado. Se le concede al gobernador la facultad de veto.

La Diputación Permanente estaría compuesta por tres diputados y sus suplentes. Dentro de sus facultades estaba la de dar consultas al gobierno y acordar la reunión del Congreso a sesiones extraordinarias. Además, los hacía responsables de las consultas contra la Constitución y las leyes.

2. Poder Ejecutivo

Era unipersonal al depositarse en un solo individuo y habría un suplente para faltas temporales y perpetuas que sería el presidente del Supremo Tribunal de Justicia (en las segundas, mientras se hacía la elección por las juntas secundarias), debido a la supresión de la figura del vicegobernador.

La elección se llevaría a cabo el mismo día que los electores primarios en las juntas secundarias fueran a elegir diputados al Congreso de la Unión, sólo que lo harían en un pliego firmado y separado por un gobernador propietario y un suplente. El jefe de partido pasaría los paquetes, actas y pliego al gobernador, quien, a su vez, lo enviaría al Congreso o a la Diputación Permanente en su caso.

El Congreso declararía gobernador propietario y suplente a quienes obtuvieran mayoría absoluta de votos; si ello no se logra-

ba, el órgano legislativo lo elegiría. Luego prestaría juramento ante éste el 10. de enero.

Dentro de sus prerrogativas estaba la del trato de “excelencia”, pero podría ser acusado por conducta contraria a la independencia, forma de gobierno o delitos graves del orden social.

Se conservaban como facultades la de promulgar las leyes y decretos, publicar y mandar que se cumplan, hacer guardar el *Acta Constitutiva de la Federación*, la Constitución federal y la local, procurar la tranquilidad y el orden público, nombrar a los empleados cuando no esté reservado al Congreso u otras autoridades, convocar a sesiones extraordinarias cuando lo exigiera alguna emergencia o gravedad, entre otras.

Para el despacho de los asuntos habría un secretario que sería nombrado y removido libremente por el gobernador. Lo que le daba mayor libertad de acción. Debería ser ciudadano con más de veinticinco años.

3. *Poder Judicial*

Se ejercería por jueces y tribunales en contra de quienes se podría ejercer acción popular por soborno, cohecho y prevaricación.

Algo muy importante que reforzaba al federalismo judicial es que todos los asuntos deberían ser terminados hasta su último recurso, dentro de su jurisdicción. Además, se sostenía que no debería haber más de tres instancias y que después únicamente quedaba el recurso de nulidad.

Se insiste en la idea de que los jueces sólo deberían concretarse a la aplicación de las leyes, pero sin interpretarlas. En la justicia civil se seguía estableciendo la posibilidad de recurrir a árbitros, en los casos que hubiera agravios o injurias personales, así como la conciliación, pues no se admitiría demanda sin constancia de intentar conciliación. En la justicia criminal se consagraban los derechos que ya se anotaron con antelación.

IV. FORMA DE GOBIERNO

Continuaba igual que la Constitución de 1825: el gobierno sería popular y representativo, se basaría en la división de poderes y la religión “del estado” era y sería perpetuamente la católica.

V. DIVISIÓN TERRITORIAL

1. *Partidos*

Se aumentó el número de partidos a doce: Durango, Nombre de Dios, Mezquital, Cuencamé, Mapimí, San Juan del Río, Santiago Papasquiaro, El Oro, Indé, Tamazula, Nazas y San Dimas.

2. *Ayuntamientos*

Se encargarían del gobierno económico y político de los pueblos. Estaban integrados por alcaldes, regidores y procuradores, pero se consagraba que el jefe de partido correspondiente era su presidente nato.

Entre sus atribuciones estaban las de policía y salubridad, la de expedir las ordenanzas municipales, administrar el presupuesto, librar cantidades, velar por las escuelas, cuidar de las construcciones de caminos, puentes, calzadas y cárceles.

VI. PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

Se establecía como limitante que no se alteraran la religión, la independencia, la forma de gobierno y la división de poderes. Los demás artículos sí podían ser objeto de reforma, pero con la condición de que se propusieran en el segundo año y realizara la discusión la siguiente legislatura.

VII. DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

Está presente la protección de la Constitución a través de la división de poderes, de la técnica jurídica para dificultar el procedimiento de reformas constitucionales y continuaba siendo el de responsabilidades el mecanismo represivo usado por excelencia para realizar su defensa (el órgano competente para llevar a cabo dicha función era el Congreso). De tal manera que en sus primeras sesiones se deberían ocupar de las infracciones que pusieran en su conocimiento.

VIII. PODER ELECTORAL

Es una novedad dentro de la Constitución, en la sección 13a., la regulación de todo lo relativo a los procesos electorales en los que hubiera que elegir a alguna autoridad, como gobernador, diputados a la Legislatura local y al Congreso de la Unión. En realidad, lo que se estaba haciendo era consagrar parte de lo que en agosto de 1825 contenía la *Ley de Convocatoria* para elegir diputados al Congreso del estado.

Entonces, como ya se explicó en cuanto a dicha Ley, habría juntas primarias para elegir a los electores y se realizarían cada dos años el primer domingo de agosto.

La diferencia básica que conviene resaltar es que se elaboraría un *padrón* de las personas que habitaban en las municipalidades a quienes les repartirían las boletas el domingo anterior a la elección, y se fijaría en un lugar público. Habría junta primaria en población que tuviera entre cuatrocientas y quinientas personas, y en donde no llegara a esa cantidad, se uniría a la sección inmediata.

El día de la votación se entregaría al presidente la boleta, el secretario anotaría en el padrón y otra persona formaría tres columnas, en la primera ponía el número, en la segunda el nombre del que vota y en la tercera el elegido. Las juntas durarían todo lo

necesario, pero si para las dos no había más gente concluían, luego se contaría los votos y ganaría el que tuviera mayoría. En caso de empate, la suerte decidiría.

Luego vendrían las juntas secundarias que se celebrarían el último domingo de agosto, pero los electores primarios se reunirían desde antes para elegir presidente, escrutadores y secretarios, enseñarían sus credenciales y se examinarían, así como la elección en que participaron para tener tal carácter y sus calidades.

El último domingo de agosto se reunirían a las diez de la mañana para que los electores sufragaran y ganaría el que reuniera más de la mitad de los votos, mas si nadie alcanzaba tal votación, se repetiría con los dos más altos, y si fueren más de dos se sacaban dos a la suerte para segundo escrutinio. La suerte se encargaría de decidir el empate.

Al final se extendería el acta respectiva, la firmaban todos los electores y se enviaría al gobierno por conducto del jefe político, y éste, a su vez, sin dilación alguna al Congreso o a la Diputación Permanente, en su caso.

El último domingo de septiembre el Congreso abriría las actas, se pasaría a una comisión especial para la “regulación” de votos y presentaría los resultados al día siguiente. Entonces, la Legislatura declararía diputados a los que obtuvieran mayoría absoluta de sufragios de las juntas secundarias; si no se cubría tal número, se completarían con los que tuvieran mayoría y, en su caso, decidiría la suerte. El Congreso se debería instalar el 10. de enero de cada año y renovar por mitad cada dos años.

En el artículo 203 se establecieron los requisitos para ser diputado: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, tener veinticinco años cumplidos al día de la elección y un capital, empleo o industria honesta que produjera al individuo mil pesos anuales.