Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD BAJO LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1824

Por el Dr. Felipe TENA RAMIREZ.
Director del Seminario de Derechos Constitucional y Administrativo, de la Escuela Nacional de Jurisprudencia.

1. La Constitución de 1824 instituía en sus artículos 166 al 171 el sistema para ser reformada. La iniciativa en este punto competía exclusivamente a las Legislaturas de los Estados, quienes debían proponer sus observaciones al Congreso de la Unión, a fin de que éste calificara las que merecieran sujetarse a la deliberación del siguiente Congreso. "Nunca deberá ser uno mismo el Congreso que haga la calificación y el que decrete la reformas," decía el artículo 168.

En virtud de que el artículo 166 disponía que las proposiciones de reforma no podrían tomarse en cuenta antes de 1830, fué en este año cuando se apresuraron a formular las suyas las Legislaturas de Querétaro, Tamaulipas, Nuevo León, Veracruz, México, Puebla y Michoacán. La actividad revisora de las Legislaturas se suspendió hasta el advenimiento del gobierno liberal de Gómez Farías; fué entonces, en 33 y 34, cuando presentaron sendas iniciativas los Estados de México, Nuevo León, Veracruz y Guanajuato.

Las proposiciones anteriores, con algunos otros documentos relativos a consultas formuladas al Congreso, se publicaron en una obra anónima titulada *Expedientes sobre reformas de la Constitución Federal de 1824*, impresa en México en la Imprenta del Aguila, el año de 1846 y que apareció con el evidente, aunque no expresado propósito de servir de guía a los legisladores constituyentes que en ese año de 46 discutían acerca de la res-

DR © 1950. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

tauración de la Carta de 24, consumada el año siguiente con la adición del Acta de Reformas.

Don Isidro Montiel y Duarte en su *Compilación de documentos* (México, 1882; t. II, págs. 277 a 323), transcribió sin mencionarla, aunque con el mismo título, parte de la obra que antes se cita; omitió en el texto transcrito varias proposiciones de reformas y faltó a la exactitud al afirmar en la nota final: "Aquí concluyen los expedientes relativos a las reformas de la Constitución de 1824." En verdad, sólo había copiado, mutilándolas en parte, 134 de las 202 páginas del libro publicado en 1846.

No obstante que ninguna de las reformas iniciadas llegó a formar parte de la Constitución de 24, la cual sucumbió intacta, su estudio puede interesar al historiador de nuestro Derecho constitucional, por cuanto tales reformas reflejan, en parte, el ambiente que en punto a cuestiones constitucionales prevaleció desde la promulgación de nuestra primera Ley Suprema hasta su derogación en 1835.

La aparente anarquía de nuestra evolución política, se resuelve en el fondo en una lógica severa. El Estado mexicano tuvo su anuncio y su programa en la Constitución de Apatzingán de 1814; luchó por su forma de gobierno en las Constituciones de 24, de 36 y de 42, hasta alcanzar la republicana y federal; en seguida consagró en el Acta de Reformas de 47 los derechos públicos de la persona; a continuación reivindicó en la Constitución de 57 y en las Leyes de Reforma los atributos que como a Estado le correspondían, frente a las desmembraciones que en favor de la Iglesia había operado el régimen colonial; por último, cuando el Estado mexicano había alcanzado ya la integración completa de su ser, la Constitución de 1917 se preocupó por la resolución del problema social.

A primera vista, tan acabada evolución invirtió los términos del problema. Sin resolver la cuestión social, no era posible implantar las instituciones democráticas por las que tanto se preocupó nuestro siglo XIX. En función del problema social, que tan magistralmente planteó Abad y Queipo a principios de la pasada centuria, se puede explicar la frustración de nuestros ideales políticos. Y sin embargo, no era posible abordar con eficacia aquel problema, sin organizar antes un Estado de raigambre popular. Toda nuestra historia nacional se mueve en torno de ese círculo, a cuya ruptura todavía no asistimos. Pero de todas maneras parece claro que la naturaleza ha impuesto su propia lógica a la evolución política de nuestro pueblo, al señalar las diferentes etapas que han quedado descritas.

DR © 1950. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Sobra decir que las reformas en que nos ocupamos pertenecen a la etapa en que lo primordial era la organización de los poderes públicos. Varias de ellas se refieren a la organización del Congreso y del Ejecutivo, pero ninguna toca la cuestión entonces candente del régimen federal o centralizado, lo que tal vez se explica porque la Constitución de 24, en su artículo 171, excluía de la facultad revisora a la forma de gobierno. Como excepción a la tendencia general de las reformas, las propuestas en 33 y 34 afrontan un aspecto social, al pedir la supresión de los fueros y la implantación de la tolerancia religiosa.

Si algo se destaca en las proposiciones de reformas, es el respeto profundo al sistema federal, al lado de un desconocimiento casi perfecto del mismo. Se trata de los primeros balbuceos de las autoridades locales, aprendices de un sistema que no conocían en la práctica y sin duda tampoco en la teoría. Sin embargo, hay fugaces destellos que descubren, más bien que conocimiento del sistema, una inteligencia poco común. Presentaremos un ejemplo. Tomada literalmente de la Constitución norteamericana, la nuestra de 24 consignaba la facultad del Congreso para arreglar el comercio entre los diferentes Estados de la Federación. En 1830, la Legislatura del Estado de México pidió que se aclarara dicha facultad, aduciendo entre otras razones que la Federación "bajo el pretexto de arreglo comercial, intervendría en otros actos importantes de conexiones diferentes" (pág. 91 de la obra citada; Montiel y Duarte omitió íntegramente la iniacitiva de que se trata). El autor de esta observación previó lo que en verdad iba a suceder en Estados Unidos bajo la vigencia de una cláusula idéntica a la nuestra, pues sabido es que en aquel país la órbita federal se ha ampliado principalmente a través de las "conexiones", a menudo artificiosas, que se han buscado entre otras facultades no federales y la de arreglar el comercio entre los Estados. Abrió la puerta el caso Gibbons vs. Ogden, resuelto por Marshall en 1824, pero fué hasta después de 1830 cuando los tratadistas norteamericanos, como Story, señalaron el peligro en términos semejantes a los empleados por la Legislatura del Estado de México. Esta sagaz previsión careció de importancia entre nosotros, tanto por la escasa vigencia de la Constitución de 24 cuanto por que las Constituciones de 57 y de 17 reemplazaron la facultad de que se habla por otra del todo distinta, como es la de impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

Otro tema que interesa vivamente a las Legislaturas es el tocante a la organización del Poder Ejecutivo Federal. En un intento de acabar

DR © 1950. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

con las dictaduras, se presentó en 1831 un ingenuo y complicado proyecto, que asociaba al Presidente de la República con dos "colegas", elegidos por las Legislaturas de los Estados. (Dictamen en las págs. 176 a 201, también omitido por Montiel y Duarte.)

El Jefe del Ejecutivo debería durar en su encargo dos años, al cabo de los cuales entraría a sustituirlo automáticamente el primer colega; el segundo pasaría a primero y se nombraría otro en su lugar, de suerte que siempre hubiera el Presidente y sus dos correspondientes sucesores. Además, ciertos actos requerían la concurrencia de los tres personajes, como eran la expedición de reglamentos, el nombramiento de determinados funcionarios y la celebración de tratados. Nada tenían que ver estos colegas con el reemplazo del Presidente en sus faltas temporales o absolutas, por lo que no pueden estimarse antecedentes de los "insaculados" que en 1877 propuso Vallarta para proveer a la falta del Presidente.

Por descabellado que ahora nos parezca el proyecto que convertía a la Presidencia en una especie de régimen consular, sin embargo en aquel tiempo mereció consideraciones. En 1830 el Congreso declaró digna de tomarse en cuenta la proposición de Nuevo León para que el Poder Ejecutivo se depositara en tres personas. Al año siguiente la comisión de puntos constitucionales del Senado estimó que con lo anterior era bastante para que desde luego se hiciera la reforma relativa a la institución de los colegas. Ya se ve, pues, que si la psicosis de la dictadura conducía a tomar en serio tan extravagantes proyectos, no es de extrañar que cuatro años más tarde Gutiérrez de Estrada proclamara la monarquía constitucional como remedio de la dictadura.

2. Dentro del marco que someramente se acaba de trazar, lo más relevante es sin duda lo relativo a las proposiciones para instituir la defensa de la Constitución.

Al organizarse constitucionalmente el Estado de Oaxaca en 1824, creó un tribunal compuesto de once magistrados; dos años después el personal se redujo a un regente, un ministro y un fiscal, por lo que fué preciso separar al resto de los magistrados primeramente designados. Dos de ellos reclamaron indemnización del Estado de Oaxaca ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fundando la competencia de ésta en la frac. II del artículo 137 de la Constitución, que facultaba a la Suprema Corte para conocer de las controversias suscitadas entre un Estado y uno o más vecinos de otro, caso en el que se encontraban los reclamantes, quienes se decían vecinos de entidades diversas a Oaxaca. La Corte consultó el caso

DR © 1950. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

con el Congreso General, de acuerdo con la atribución que a éste confería el artículo 165 de la Constitución para resolver las dudas sobre inteligencia de los artículos de la misma. El Congreso consideró que en realidad se reclamaba una ley del Estado de Oaxaca y en esa virtud resolvió que "no está comprendido en las facultades de la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de las demandas que se promuevan contra las Legislaturas de los Estados, por las leyes que éstas dictaren" (*op. cit.*, pág. 32).

Así fracasó el primer intento conocido para llevar al juicio del Poder Judicial Federal cuestiones relativas a las leyes de los Estados. Por otra parte, aunque el artículo 137 de la Constitución atribuía a la Suprema Corte la facultad para conocer "de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se previniera por la ley", dicha facultad no llegó a ejercitarse por no haberse expedido la ley reglamentaria. De este modo el control de la constitucionalidad quedó sustraído, de hecho, de la órbita del Poder Judicial Federal.

Sin embargo, la necesidad, nacional de precaverse contra la forma anárquica como estaban legislando los inexpertos Estados, halló un remedio, aunque débil y deficiente, en el artículo 165, que según queda dicho autorizaba al Congreso para resolver las dudas sobre inteligencia de los artículos de la Constitución. Además, el Consejo de Gobierno, que como la ahora llamada Comisión Permanente reemplazaba al Congreso en ciertas funciones durante sus recesos, tenía en el artículo 116, fracción I la facultad de "velar sobre la observancia de la Constitución, del Acta Constitutiva y leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos". El precepto se entendió en el sentido de que si al órgano reemplazante le correspondía tan sólo formar el expediente sobre las dichas infracciones, al Congreso le tocaba, sin duda, conocer de las mismas aunque no lo dijera la Constitución, pues de otro modo resultaba inútil la facultad del Consejo de Gobierno. Con tales fundamentos se estableció la práctica de que el Congreso resolviera acerca de la nulidad de las leyes de los Estados contrarias a la Constitución federal. Sin embargo, la facultad derivada de la del Consejo no se amplió, como podía haberse hecho, a todas las infracciones de la Constitución y de las leyes federales, sino que abarcó únicamente la nulificación de las leyes inconstitucionales de los Estados. Montiel y Duarte afirma que las infracciones de la Constitución y leyes federales, cometidas por autoridades distintas de las Legislaturas, "eran motivo legal de responsabilidad ante la justicia federal" (*op. cit.*, t. II pág. XIII). Esto significa, a nuestro entender, que la justicia federal

DR © 1950. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

conocía de la responsabilidad personal del funcionario que violaba aquellos estatutos, lo que ciertamente no es, en modo alguno, control de la constitucionalidad. Así pues, el Congreso asumió la custodia del orden federal exclusivamente en relación con las leyes de los Estados, y se eliminó prácticamente de intervenir en cuestiones de constitucionalidad al órgano judicial federal, no obstante la facultad de que al respecto lo dotaba la Constitución.

Pero la facultad de nulificación que se atribuía el Congreso descansaba en una mera interpretación, por lo que convenía consignarla expresamente en la Ley Suprema. Además, los Estados no tenían la facultad correlativa de declarar la nulidad de las leyes federales contrarias a la Constitución, lo que debía provocar los celos de las entidades federativas. Esto explica la insistencia con que se trata el tema en las proposiciones de reformas que comentamos.

En octubre de 1830, la Legislatura de Querétaro propuso que se adicionara el artículo 164 de la Constitución, en los siguientes términos: "Serán nulos, de ningún valor ni efecto, las leyes y decretos de los Estados que el Congreso General declare opuestos a cualquier artículo de esta Constitución o del Acta Constitutiva. Las leyes y decretos del Congreso General contra los que protestaren el mayor número de las Legislaturas de los Estados, por ser opuestos a la propia Constitución o Acta Constitutiva, serán igualmente nulos, de ningún valor ni efecto" (*op. cit.*, pág. 53). Dicha proposición fué admitida por el Congreso de 30 para deliberación del siguiente (pág. 111). En términos semejantes presentaron reformas, en 1834, las Legislaturas de Jalisco, Guanajuato y Nuevo León (págs. 148, 149 y 152). La de Veracruz en 1830 y en 34 se redujo a proponer que se consignara la facultad del Congreso (págs. 74 y 158).

Parece, pues, que bajo la vigencia de la Carta de 24 prevaleció la idea de que lo único que merecía ser protegido mediante un recurso era el sistema federal, lo que se explica tanto por estar dentro de una etapa en que lo que preocupaba sobre todo era la organización de los Poderes, cuanto por ser el sistema federal en ese tiempo el principal motivo de controversia.

Por otra parte, ese deliberado propósito de apartar al Poder Judicial Federal de las cuestiones de constitucionalidad, sólo se explica por la exaltación que la época solía hacer del Poder Legislativo, titular neto de la voluntad popular. Se comprende la dificultad de abrir brecha en ese muro de incomprensión que rodeaba al Poder Judicial. En episodios sucesivos, a partir de 1840, va ganando prosélitos la causa del control jurisdic-

DR © 1950. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

cional de la Constitución, pero todavía en 1847 tiene que compartir su triunfo con las ideas opuestas, que hemos visto tan profundamente arraigadas bajo la vigencia de la Constitución de 24. En efecto, el Acta de Reformas de 47 consagró en sus artículo 22, 23 y 24 el sistema propuesto por las Legislaturas en los años de 30 y 34, que exhumaba el opúsculo publicado en 46. Mas respetando el control político del sistema federal, el autor del Acta de Reformas sometió al control jurisdiccional del Poder Judicial Federal los derechos públicos del individuo, punto menos que inadvertidos para los constituyentes de 24 y que representaban la conquista de esta nueva etapa. La Constitución de 57, definitivamente libertada de las ideas favorables al control político de la constitucionalidad, amplió a la custodia del sistema federal el control jurisdiccional instituído por el Acta, tal como se conserva en la Constitución vigente.

A la luz de los antecedentes expresados, se debilita la imputación que se hace a Otero de haber acogido en el Acta de Reformas dos sistemas opuestos. Más que incomprensión, acaso fué transacción. Todavía hoy quedan huellas en la Constitución de las ideas sustentadas en 1830. La importancia exagerada que se le sigue dando a la custoria del sistema federal, es una de las ideas supervivientes. Salvo la enumeración y la protección de las garantías individuales, que es una novedad del Acta, ahora como hace ciento veinte años se piensa que lo único que interesa salvaguardar en la Constitución es el pacto federal; a esa idea responden las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución de 1917. Poco importan las demás partes de la Ley Suprema, con tal que quede a salvo, además de las garantías individuales, el sistema federal. El mito que se le impuso a Otero, sobrevive en nuestros días.

Es verdad que la técnica ha cambiado. La custodia del sistema federal se confía ahora al Poder Judicial de la Federación, se otorga a solicitud y en beneficio del particular agraviado y no protege contra toda clase de infracciones constitucionales de la Federación y de los Estados, sino sólo contra aquéllas que signifiquen invasión de la soberanía coextensa. Pero cabe preguntarse si estos cambios que introdujo la Constitución de 57 y conserva la actual, representan realmente un adelanto en la protección del sistema federal.

Por no haberse practicado sino eventualmente por partes del Congreso, el control político propuesto en 30 y acogido en 47 no pudo probar en la práctica sus ventajas y sus defectos. En cambio, el control del orden federal confiado al órgano jurisdiccional, ha sido un fracaso rotun-

DR © 1950. Escuela Nacional de Jurisprudencia

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

do. Las dos últimas fracciones del artículo 103, que dan competencia a los tribunales de la Federación para conocer de las invasiones de los Estados en la órbita federal y viceversa, son preceptos que cayeron en desuso desde su origen, pues tales invasiones se tratan en la práctica del amparo como violación a la garantía individual de la debida competencia. Se ha esfumado así la defensa del sistema federal, el ideal que conmovió en su infancia a nuestro constitucionalismo, y sólo queda, vigorosa y con vida propia, la protección del individuo.

La causa de este fracaso no es para ser escudriñada en estas notas, que sólo han pretendido localizar las ideas que en cuanto al control de la constitucionalidad prevalecieron bajo la vigencia de la Constitución de 1824, así como descubrir su posible influencia en nuestras instituciones posteriores.

DR © 1950. Escuela Nacional de Jurisprudencia