

CAPÍTULO XI

LA DELIMITACIÓN DEL PODER DEL ESTADO

Un principio básico del sistema republicano es que el gobierno es limitado: una Constitución escrita define los poderes del Estado y el alcance de su autoridad. Carente durante los primeros años nacionales estaba el mecanismo para revisar y circunscribir la constitucionalidad de los actos, las leyes y las decisiones gubernamentales. No existía mecanismo efectivo bajo la Constitución Federal de 1824, aunque el derecho preexistente sí hacía responsable de sus actos a los funcionarios de gobierno. No obstante, las cuestiones de responsabilidad llegaron a ser tan politizadas que los políticos republicanos, a fines de la década de 1830, crearon una cuarta rama de gobierno: el Supremo Poder Conservador, que duró poco tiempo, con la facultad de determinar la constitucionalidad de leyes y decretos. Aunque era un experimento creativo, esa rama no era un sustituto viable para un nuevo e innovador derecho. En un segundo intento por asegurar que el gobierno limitado conservara esa característica, los políticos responsables de crear el Acta de Reformas de 1847 decidieron conceder a las legislaturas estatales el poder de revisar la constitucionalidad de las leyes federales.

El artículo 23 del Acta de Reformas concedía a la Suprema Corte el poder de vigilar la revisión constitucional legislativa estatal:

Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuera reclamada como anticonstitucional, ó por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, ó por diez diputados, ó seis senadores, ó tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará

el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las Legislaturas.

De manera similar a lo ocurrido con el artículo 25, aunque el artículo 23 habilitaba constitucionalmente a la Corte para que asumiera una nueva responsabilidad, durante la Segunda República federal, el Congreso no creó legislación reglamentaria, específicamente, nuevas leyes que distinguieran entre las acciones legislativas y las leyes y que prescribieran procedimientos de revisión constitucional. La ausencia de legislación reglamentaria, que en buena medida debería atribuirse a la ausencia de un consenso político, expuso la fragilidad del temprano experimento nacional de gobierno republicano limitado.

La Suprema Corte recibió ocho demandas que solicitaban revisiones legislativas estatales de la constitucionalidad de las acciones del Congreso. En ningún momento apelaron la misma ley las tres legislaturas estatales; tres estados en tres ocasiones diferentes sometieron peticiones.¹ En cinco ocasiones los legisladores federales solicitaron a la

¹ ASCJ, Libro 7 “Actas”, 1847-1848, 6 de julio de 1848, “Oficio de la Secretaría de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de México [...] exposición que la misma diputación eleva a la Suprema Corte para que se sirva sujetar el examen y decisión de las legislaturas de los Estados, el artículo 4 del decreto de 6 del último junio que concede facultades extraordinarias al gobierno de la Unión al fiscal”; 11 de julio de 1848, “Auto. Respecto a que el artículo 23 de la acta de reformas constitucionales, solo dá el derecho de reclamar la inconstitucionalidad de una ley, al Presidente [...] a diez diputados, o seis Senadores, y a tres legislaturas de los Estados; a que las diputaciones permanentes, ni por su calidad constitucional, ni por su nombre están comprendidas en la clase de las legislaturas; a que toda concesión de derechos políticos, ó facultades constitucionales es de estrecha interpretación de manera que no puede estenderse de caso a caso, ni de autoridad a autoridad aunque parezcan analogas ó semejantes, y por ultimo a que menos puede hacerlo los Tribunales de Justicia, que deben aplicar las leyes con entera sujeción a su tenor espreso y terminante: se declara que la Suprema Corte de Justicia, no se halla en el caso de dar el curso prevenido en el artículo 23 a la reclamación hecha por la Diputación permanente del Estado de Mexico, sobre la inconstitucionalidad del artículo 4 del decreto del Congreso General del 6 de junio ultimo”; 27 de noviembre de 1848, “Oficio de los señores diputados del congreso de Veracruz con copia del decreto de 22 del que acaba, en que en uso de la facultad concedida en el artículo 23 de la acta de reformas, reclama como anticonstitucional ante la Suprema Corte, el decreto que con fecha de 2 del propio mes espedido el Congreso General anulando los artículos 2, 4, 5, 6 de la parte reglamentaria del de la legislación de México, publicado 20 del ultimo octubre =Reservase para su tiempo”; y Libro 10, “Actas”, 1849, 10 de diciembre de 1849, “Oficio de las Secretarías del Congreso de San Luis Potosí, sobre las de declare anticonstitucional la ley de 26 de octubre espedida por el Congreso General sobre colonias militares”.

Corte iniciar la revisión legislativa. Aunque ninguna de las demandas o cuestiones planteadas jamás llegaron a las legislaturas estatales, las cinco peticiones y las respuestas de la Corte aclararon la necesidad de normas jurídicas nuevas, demostraron el aprecio de la Corte por el Estado de derecho, y pusieron de manifiesto la frustración de la Corte ante la falta de voluntad por parte de los legisladores en expedir legislación que asegurase que el gobierno limitado permaneciera limitado.

La primera petición de revisión constitucional por parte de legisladores federales se llevó a cabo en el verano de 1847, en plena guerra contra los invasores estadounidenses. Cuarenta y dos diputados federales presentaron una petición ante la Corte solicitando la revisión legislativa estatal de un decreto del 11 de julio de 1847 que suprimía la libertad de prensa.² Aunque revisada en pleno, la guerra y la proximidad del ejército estadounidense interrumpieron cualquier consideración de la fundamentación de la petición, la cual fue sometida al fiscal para ser revisada el 9 de agosto.³ No hay prueba que sugiera que el fiscal haya formulado alguna conclusión acerca de la legitimidad de la petición antes de que la Corte se marchara de la ciudad rumbo a Toluca y luego a Querétaro en septiembre. En todo caso, la derrota militar y la ocupación extranjera hicieron que esta cuestión fuera discutida.

Después del retiro de las fuerzas extranjeras y el regreso del gobierno federal mexicano a la ciudad de México en junio de 1848, y después de que el Congreso hubo ratificado los tratados con Washington, once diputados presentaron una petición ante la Corte solicitando que ésta sometiera a votación la ratificación del Tratado de Guadalupe-Hidalgo por parte de las legislaturas estatales para ser revisada.⁴ Los once demandantes postulaban que el tratado era una ley

2 AGN, SCJ, Caja 30 (Exp. 69), “Exposición dirigida por cuarenta y dos señores diputados del congreso general para que con arreglo al artículo 23 de la acta de reformas se declare por las legislaturas de los estados, anticonstitucional al decreto de 11 de julio de este año, que suprimió la libertad de la imprenta”, 4 de agosto de 1847.

3 ASCJ, Libro 7, “Actas”, 1847-1848, 9 de agosto de 1847.

4 AGN, SCJ, Caja 6 (Exp. 163), “Expediente instruido a solicitud de once señores diputados, pretendiendo se sujete a la aprobación ó reprobación de las legislaturas de los estados la aprobación del congreso general, de los tratados que celebró el Supremo Gobierno ajustando la paz con el gobierno de los Estados Unidos del Norte”.

y que, por lo tanto, podían invocar el artículo 23. Sostenían que el tratado era inconstitucional porque autorizaba, de manera contraria a la Constitución, la “desmembración [...] del dominio de México”. Con la excepción de Manuel de la Peña y Peña, que había ejercido la autoridad ejecutiva en Querétaro durante las negociaciones, el pleno discutió la petición el 28 de junio de 1848.⁵ Ni el fiscal ni ninguno de los ministros estuvieron de acuerdo con los argumentos de los demandantes de que un tratado era una ley. Haciendo referencia a Vattel, libro 4, capítulo 2, párrafo 9, el fiscal definió un tratado como una convención o un pacto, y un tratado de paz como una negociación rigurosamente diplomática. Cuando discutieron la petición nuevamente el 4 de julio de 1848, los ministros plantearon una distinción entre el derecho constitucional y el internacional, y se concentraron en la exclusividad constitucional del gobierno federal en el área de las relaciones internacionales. Concluyeron que tanto la Constitución como el derecho internacional existente prohibían a los estados federales involucrarse en las negociaciones internacionales; los estados no poseían el poder de anular o ratificar un tratado. Demostrando claramente su comprensión de la naturaleza jurídica de una república federal, afirmaron que en el caso de que los estados tuvieran el derecho de intervenir en negociaciones internacionales, éstos constituirían un gobierno superior al gobierno nacional. Entonces, aunque el artículo 23 no autorizaba a la Corte para evaluar la legitimidad de una petición de revisión constitucional, ésta rechazó esa petición y notificó a los demandantes su razonamiento.

La Corte por fin enfrentó el problema de la ausencia de normas procesales aplicables en la tercera petición de revisión constitucional presentada por los diputados federales. Diez diputados sometieron esa petición, que la Corte recibió a fines de noviembre de 1848. Los diputados querían que las legislaturas estatales revisaran la constitucionalidad de la anulación hecha por el Congreso federal de una parte de la ley electoral del Estado de México. Según el artículo 22 del Acta de Reformas, el Senado tenía el derecho de iniciar, y la Cámara de Diputados el derecho anular, las leyes estatales que fueran contra-

⁵ ASCJ, Libro 7, “Actas”, 1847-1847, 28 de junio de 1848, “Habiendo retirado el Presidente se dio cuenta a los demás señores con la respuesta del fiscal relativa a la solicitud de once diputados para que previos los tramites de ley se declare nula la aprobación de los tratados de paz. Quedó pendiente”.

rias a las leyes constitucionales y federales. El pleno revisó la petición el 1 de diciembre de 1848.⁶ En ese tiempo los ministros comprendieron que el Congreso había anulado partes de la ley electoral del Estado de México porque restringía el derecho de votar más allá de las calificaciones especificadas en los artículos 1 y 3 del Acta de Reformas. Durante las siguientes dos semanas el pleno discutió la petición varias veces y el fiscal aconsejó a la Corte someter la petición a los estados.

Aunque los fiscales de la Corte recomendaron someter la petición de noviembre 1848 a los estados, los ministros, sin embargo, plantearon dos cuestiones básicas de interpretación constitucional relacionadas con esa petición: ¿era la intención del Congreso incluir, en el artículo 23, la anulación por parte del Congreso, de la legislación estatal? Además, en cuestión de procedimiento, los ministros, cuyo sistema jurídico se basaba en la ley escrita y en los textos escritos, no estaban seguros de cómo iniciar la siguiente fase. Fijar una fecha para la revisión estatal requería emitir un decreto federal; sin embargo, la Corte no tenía el poder para emitir decretos. El pleno decidió consultar al Congreso, pues la Corte quería que la estudiara y dictara una ley reglamentaria. De acuerdo con el protocolo establecido el 19 de diciembre de 1848, el secretario de Justicia aseguró a la Corte que prepararía una iniciativa legislativa. El pleno resultó un tanto sorprendido unos meses más tarde cuando recibió una solicitud de información por parte de los diez diputados del gran jurado de la Cámara de Diputados acerca del estado de la petición. La Corte respondió inmediatamente, hizo un resumen de las discusiones de pleno y de sus comunicados y señaló que al estar aún esperando la ley reglamentaria que había solicitado el 19 de diciembre, no se podía tomar medida alguna en relación con esa petición. El Congreso tampoco tomó medidas adicionales.

Varios años después un grupo de representantes federales, que nuevamente estaban en desacuerdo con sus colegas, recurrieron a la Corte en busca de una revisión legislativa estatal. En una discusión, en 1852, estaba una reclamación fiscal especial que el Congreso había

6 AGN, SCJ, Caja 32 (Exp. 78), “Diez diputados solicitan se declare por las honorables legislaturas de los estados, anticonstitucional el decreto del Congreso General del 2 de noviembre de este año, en que declaró nulos los artículos 2, 4, 5 y 6 de la parte reglamentaria del decreto de la legislatura de México, publicado en 20 último de octubre”; y ASCJ, Libro 7, “Actas”, 1847-1848, 1 de diciembre de 1848.

concedido al Ejecutivo, que permitía que éste aboliera las dependencias gubernamentales innecesarias y, por tanto, ciertos puestos en el gobierno.⁷ El pleno sostuvo una larga discusión el 11 de agosto y concluyó que la Corte debía dar el carpetazo a la petición hasta que el Congreso no resolviera sobre la solicitud de ley reglamentaria de diciembre de 1848. Aunque el pleno decidió dar el carpetazo a la petición, los ministros continuaron discutiendo la necesidad urgente de un derecho procesal aplicable. Con la disensión de dos de sus miembros, el pleno votó en favor de enviar un comunicado al secretario de Justicia el 2 de enero de 1853, después de que el Congreso se volviera a reunir, en el que solicitaría que el Ejecutivo recordara al Congreso que la Corte necesitaba una ley reglamentaria del artículo 23. Incluida en la agenda para recordar a las ramas políticas de la necesidad de la legislación reglamentaria, iba una disposición para que la Corte publicara su comunicado. De manera muy poco común, la Suprema Corte presentó dos mociones adicionales. La primera proponía que el más alto tribunal solicitara una sesión de Congreso extraordinaria si la ley reglamentaria no se aprobaba durante la siguiente sesión. La segunda moción proponía que la Corte enviase recordatorios mensuales al Congreso. Aunque cuatro miembros apoyaron ambas mociones, la mayoría no estuvo de acuerdo con ese tipo de acción política.

La falta de consenso y de voluntad política para crear, estudiar, y promulgar legislación reglamentaria para el artículo 23 y la fragilidad del principio de legalidad se entrelazaron en enero de 1853. El Congreso y la Corte se reunieron y emprendieron el desahogo de sus respectivas órdenes del día a comienzos de enero. La rama ejecutiva, sin embargo, se encontraba en un gran desorden. Debido a la ausencia de un Congreso de consenso, el presidente Mariano Arista renunció,

7 AGN, SCJ; Caja 30 (Exp. 91), “Exposición presentada por diputados del Congreso General en que solicitan se declare anticonstitucional la ley de 21 de mayo de este año que concede al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias”, 19 de julio de 1852; y ASCJ, Libro 12, “Actas”, 1852, 21 de junio de 1852 “[Oficio de] 13 diputados, que se declare anticonstitucional la ley de 21 de mayo de 1852 que concede al Supremo Poder Ejecutivo facultades extraordinarias para suprimir de las oficinas de la federación que sean del orden gubernativo, las que considere innecesarias y reformar la planta de las que permanezcan y para remover a los empleados siendo amovibles a voluntad del gobierno tanto los que de nuevo ingresen a los destinos, como los que actualmente los sirven en propiedad.”

y de acuerdo con el artículo en el Acta de Reformas referente a la línea de sucesión, entregó el poder al presidente de la Suprema Corte, Juan Bautista Ceballos, el 5 de enero. El Congreso entonces eligió a Ceballos como presidente interino el 8 de enero. Cuatro días más tarde, el Congreso promulgó una ley que concedía al Ejecutivo, poderes extraordinarios, y Ceballos utilizó esa legislación para ordenar al Congreso clausurar sesiones la siguiente semana. Veinte representantes federales entonces solicitaron a la Corte iniciar una revisión constitucional estatal de los poderes especiales concedidos a Ceballos por el Congreso. Los legisladores trajeron su petición ante la Corte por la tarde del 20 de enero.⁸ Las notas al margen reflejaban la frustración de la Corte con los legisladores que en varias ocasiones habían solicitado que el más alto tribunal iniciara la revisión constitucional, pero que no habían tomado la iniciativa de crear un nuevo ordenamiento constitucional.

Estando esta reclamación en el mismo caso que las demás, que se habían hecho hasta entonces, y a las que no se había podido darles curso, por estar pendiente la resolución del Congreso General a la consulta que se hizo en 19 de diciembre de 1848, reservase como las demás, haciéndose saber a los señores reclamantes.

Pronto, la Corte, como el Congreso, sucumbió ante la autoridad del gobierno dictatorial del último régimen de Santa Anna de 1853-1855.

⁸ AGN, SCJ, Caja 30 (Exp. 99), 1853, “Diez y ocho señores diputados y dos senadores solicitan examinar las legislaturas de los estados el decreto de 11 de enero sobre las facultades extraordinarias concedidas del gobierno”.