

EL CONTROL CONSTITUCIONAL

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA
CÉSAR CAMACHO QUIROZ



Universidad Autónoma
del Estado de México



Doctor en Ciencias e Ingeniería Ambientales
CARLOS EDUARDO BARRERA DÍAZ
Rector

Doctora en Ciencias de la Educación
YOLANDA EUGENIA BALLESTEROS SENTÍES
Secretaria de Docencia

Doctora en Ciencias Sociales
PATRICIA ZARZA DELGADO
Secretaria de Investigación y Estudios Avanzados

Doctor en Ciencias del Agua
FRANCISCO ZEPEDA MONDRAGÓN
Secretario de Extensión y Vinculación

Doctora en Humanidades
MARÍA DE LAS MERCEDES PORTILLA LUJA
Secretaria de Difusión Cultural

Doctor en Ciencias de la Educación
MARCO AURELIO CIENFUEGOS TERRÓN
Secretario de Rectoría

Doctora en Ciencias Económico Administrativas
ERÉNDIRA FIERRO MORENO
Secretaria de Administración

Doctor en Educación
OCTAVIO CRISÓFORO BERNAL RAMOS
Secretario de Finanzas

Doctor en Ciencias Computacionales
JOSÉ RAYMUNDO MARCIAL ROMERO
Secretario de Planeación y Desarrollo Institucional

Doctora en Derecho
LUZ MARÍA CONSUELO JAIMES LEGORRETA
Abogada General

Doctor en Ciencias Sociales
LUIS RAÚL ORTÍZ RAMÍREZ
Secretario Técnico de la Rectoría

Licenciada en Comunicación
GINARELY VALENCIA ALCÁNTARA
Directora General de Comunicación Universitaria

Doctora en Ciencias de la Educación
SANDRA CHÁVEZ MARÍN
*Directora General de Centros Universitarios y
Unidades Académicas Profesionales*

El control constitucional

DIRECCIÓN DE PUBLICACIONES UNIVERSITARIAS
Editorial de la Universidad Autónoma del Estado de México

Doctor en Ciencias e Ingeniería Ambientales

Carlos Eduardo Barrera Díaz

Rector

Doctora en Humanidades

María de las Mercedes Portilla Luja

Secretaria de Difusión Cultural

Doctor en Administración

Jorge Eduardo Robles Alvarez

Director de Publicaciones Universitaria

El control constitucional

Manuel González Oropeza
César Camacho Quiroz



Universidad Autónoma del Estado de México

“2021, Celebración de los 65 Años de la Universidad Autónoma del Estado de México”

Primera edición, junio 2021

El control constitucional

Manuel González Oropeza

César Camacho Quiroz

Universidad Autónoma del Estado de México

Av. Instituto Literario 100 Ote.

Toluca, Estado de México

C. P. 50000

Tel: (52) 722 277 3835 y 36

<http://www.uaemex.mx>



Esta obra está sujeta a una licencia *Creative Commons* Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional. Los usuarios pueden descargar esta publicación y compartirla con otros, pero no están autorizados a modificar su contenido de ninguna manera ni a utilizarlo para fines comerciales. Disponible para su descarga en acceso abierto en: <http://ri.uaemex.mx>

ISBN: 978-607-633-287-0

Hecho en México

Editor responsable: Jorge Eduardo Robles Alvarez

Coordinación editorial: Ixchel Díaz Porras

Gestión de diseño: Liliana Hernández Vilchis

Corrección de estilo: Eva Gabriela Gómez Velázquez y Lucina Ayala López

Diseño: Eva Laura Rojas Almazán

Diseño de portada: Martha Eugenia Díaz Cuenca



CONTENIDO

| | |
|---|----|
| PRÓLOGO | 11 |
| CAPÍTULO PRIMERO | |
| SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD | 19 |
| ORIGEN ANGLOSAJÓN DE LA CLÁUSULA DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL | 19 |
| SURGIMIENTO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL | 28 |
| INICIOS DEL CONTROL CONSTITUCIONAL MEXICANO | 41 |
| EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS | 45 |
| NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS | 45 |
| JUICIO POLÍTICO COMO CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD | 50 |
| EL CONTROL CONSTITUCIONAL INTERNO DE LOS ESTADOS | 52 |
| CONTROL CONSTITUCIONAL POR ÓRGANOS LEGISLATIVOS | 55 |
| EL JUICIO POLÍTICO | 55 |
| NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA | 57 |
| DESAPARICIÓN DE PODERES COMO CONTROL POLÍTICO | 60 |
| EL JUICIO POLÍTICO COMO CONTROL CONSTITUCIONAL | 62 |
| ORÍGENES DEL JUICIO POLÍTICO ANGLOSAJÓN | 63 |

| | |
|---|----|
| LA GÉNESIS DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN MÉXICO | 70 |
| EL JUICIO POLÍTICO CONTEMPORÁNEO, 1917-1940 | 84 |

CAPÍTULO SEGUNDO

| | |
|---|-----|
| CONTROL POLÍTICO DE LEYES INCONSTITUCIONALES | 93 |
| LA RELATIVIDAD JURISDICCIONAL | 93 |
| LA ANULACIÓN LEGISLATIVA | 96 |
| LA ORIGINAL VERSIÓN MEXICANA | 103 |
| LA ANULACIÓN JUDICIAL DE LEYES | 109 |
| LA INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA COMO BASE DE LA ANULACIÓN LEGISLATIVA | 113 |
| LA INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA COMO CONTROL CONSTITUCIONAL | 120 |
| EL RECLAMO DE INCONSTITUCIONALIDAD | 131 |
| CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIÓN | 137 |
| ANTECEDENTES DEL JUICIO DE AMPARO | 137 |
| HISPANIDAD DEL JUICIO DE AMPARO | 139 |
| EL AMPARO Y SU SESQUICENTENARIA CONSTITUCIÓN | 141 |
| EL PRIMER JUICIO DE AMPARO | 157 |
| LA PRIMERA SENTENCIA DE AMPARO (1849) | 168 |
| UNA INVASIÓN QUE TEMPLÓ A LA JUSTICIA | 173 |
| EL AMPARO VERÁSTEGUI Y EL JUEZ SEDICIOSO | 177 |

| | |
|---|-----|
| LOS PROYECTOS CONSTITUCIONALES DE REJÓN EN YUCATÁN | 180 |
| LA CONSTITUCIÓN YUCATECA DE 1841 Y EL JUICIO DE AMPARO | 182 |
| ACTUALIDAD DEL CONTROL JURISDICCIONAL | 199 |
| EVOLUCIÓN RECIENTE DEL CONTROL JURISDICCIONAL | 199 |
| DE LA JURISPRUDENCIA AL PRECEDENTE | 204 |
| CONTROL POLÍTICO DE LA CONSTITUCIÓN POR LA SUPREMA CORTE | 211 |
| LA PRIMERA INVESTIGACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA (1835) | 211 |
| LA EXTINCIÓN DE LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN POR LA SUPREMA CORTE | 218 |
| ¡APREHÉNDELOS IN FRAGANTI, MÁTALOS EN CALIENTE! | 226 |
| LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA Y LOS CONFLICTOS POLÍTICOS | 237 |
| LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA COMO JUEZ POLÍTICO | 251 |
| LAS CONTROVERSIAS SOBRE LA CONSTITUCIÓN | 261 |
| EL LEGISLADOR NEGATIVO | 269 |
| REFERENCIAS | 279 |

PRÓLOGO

*Siempre que un estatuto particular se halla
en contraposición de la Constitución,
es deber de los tribunales judiciales
adherirse a esta última y repudiar al primero.*

EL FEDERALISTA

Aunque su consolidación como disciplina dentro de la ciencia del Derecho inició en el siglo xx —el *siglo corto*, según la atinada expresión del historiador Eric Hobsbawm—, el derecho procesal constitucional presume de profundas y fuertes raíces no sólo dentro de la ciencia jurídica, sino dentro de la propia historia del pensamiento político de Occidente. Asignatura toral dentro de la formación de cualquier estudioso del Derecho, el derecho procesal constitucional está directamente relacionado con el control, la defensa y la interpretación de la Constitución, pero en el fondo también con los mecanismos de sujeción del poder. De allí que no pueda concebirse un Estado de derecho sin una constitución que proteja y garantice, por una parte, los derechos fundamentales y, por otra, las instituciones democráticas que controlen el ejercicio del poder.

El valor de la obra que tenemos el honor de presentar radica, a mi juicio, en la metodología histórica del derecho que permite tener un conocimiento más integral del control constitucional. Fieles a su excelso estilo académico y tradición intelectual, los doctores en Derecho Manuel González Oropeza y César Camacho Quiroz ayudan a conocer distintos sistemas jurídicos para apreciar el contenido de los principios en un instante histórico determinado y vincularlos con las instituciones vigentes, empleando una narrativa histórica que explica no sólo los temas más relevantes de la disciplina, sino los procesos políticos y sociales que le dan sustento.

Los autores ofrecen su experiencia docente, política y jurisdiccional para valorar la importancia y riqueza del control constitucional en nuestro sistema jurídico. Ambos han diseñado reformas sustanciales en entidades federativas como Veracruz y el Estado de México, sobre la materia cuya experiencia es recogida en esta obra.

Como puede advertirse en la lectura de su amplia bibliografía, los autores también emplean el método del derecho comparado como perspectiva. Haciendo gala de su profundo conocimiento de la tradición jurídica anglosajona, los autores insertan el desarrollo constitucional mexicano en perspectiva comparada, hallando las raíces de nuestras instituciones, lo mismo en el paradigmático desarrollo del federalismo de los Estados Unidos de América, como en la tradición jurídica europea. No es de extrañarse, por esa razón, así como por el vasto dominio intelectual de los autores, que en la presente obra se mantenga un fructífero diálogo con los postulados de pensadores de la talla de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *los federalistas*, o bien con ideólogos del estado: Hermann Heller, Karl Schmitt o Hans Kelsen.

En esa línea de pensamiento, los autores señalan que “la historia oficial del desarrollo constitucional sólo reconoce y pretende estudiar a las constituciones federales [...] dejando a un lado múltiples proyectos y constituciones centralistas que también forman parte de nuestras instituciones políticas y que no han llamado la atención de historiadores ni de politólogos”¹ como el caso del Supremo Poder Conservador, figura íntimamente ligada a la supremacía constitucional, proveniente de la influencia europea y, más particularmente, de Emmanuel Joseph Sieyès.

A propósito de la visión jurídica comparada, como señalan Pegoraro y Rinella,

[...] en esta perspectiva, destaca la concepción práctica del Derecho comparado, esto es, aquella concepción que pone de relieve su utilidad en el escenario de las disciplinas jurídicas y en la arena de la jurisprudencia. Esta orientación abarca en Francia dos líneas de pensamiento: de un lado, aquellos que, como Lambert, ven en el Derecho comparado un instrumento principalmente de educación jurídica. De otro, una orientación —encabezada principalmente por Saleilles y ya señalada en el pasado por Feuerbach y Mittermaier— que entienden el Derecho comparado no como un instrumento de especulación científica centrado en las observaciones de la naturaleza histórica, sociológica, etnológica de los fenómenos jurídicos, sino más bien como un sofisticado instrumento de *política legislativa* que, mediante el análisis de los modelos extranjeros, permita orientar mejor la evolución del Derecho nacional y de la *política jurisprudencial*.²

¹ César Camacho y David Cienfuegos Saldad (coords.). *Centralismo contemporáneo: derecho, política y justicia. Estudios en homenaje a Manuel González Oropeza*. México, Laguna, 2018, p. 589.

² Lucio Pegoraro y Angelo Rinella. “Introducción metodológica”, en López Garrido, Diego, Marcos Francisco Massó Garrote y Lucio Pegoraro (directores). *Derecho Constitucional Comparado*, Valencia, Tirant

Abreviar de estos autores para interpretar el desarrollo del control constitucional en México es un aporte que, por sí mismo, dota de valor a la obra que presentamos. Pero adicionalmente, los autores no resisten la tentación de exponernos en las siguientes páginas una serie de temas que en otras ocasiones se han tratado con denodada maestría. Entre éstos destaca la supremacía constitucional, el derecho constitucional en las entidades federativas, la responsabilidad política de los servidores públicos y, desde luego, el juicio de amparo.

En un estado constitucional de derecho, la supremacía constitucional es fundamental. Para cualquier jurista ésta tiene que ver con asuntos torales en la dinámica jurídico-política de un país como lo son las relaciones intergubernamentales, la interpretación de las leyes, el lugar que corresponde a los tratados internacionales en el orden jurídico nacional y, por ende, con el papel que juegan los poderes judiciales en medio de este conglomerado de asuntos. Y es que, como defensores de la Constitución y protagonistas —a veces involuntarios de un Estado democrático, toca a los poderes judiciales el papel de dirimir los conflictos y diferendos que eventualmente surgen entre las competencias de las entidades federativas y el Gobierno federal, así como intervenir en la interpretación de las leyes para salvaguardar el espíritu constitucional y, de ser necesario, invalidar aquellas disposiciones que vulneren derechos fundamentales o, en general, sean contrarias a ese pacto social plasmado en la Carta Magna.

No es coincidencia que el derecho procesal constitucional esté atado íntimamente al surgimiento de tribunales constitucionales en la Europa de la primera mitad del siglo xx. Desde entonces, la relevancia de esta rama del derecho no ha hecho sino reforzarse, exigiendo cada vez más un conocimiento más amplio y especializado.

Por lo que respecta al desarrollo constitucional de las entidades federativas en México, los autores nos exponen, con claridad y precisión que sólo los expertos en el tema poseen, el atropellado paso de un federalismo incipiente pero cooperativo entre las entidades federativas y el gobierno nacional, a una repentina centralización de facultades a costa del espíritu federalista derivado del establecimiento de un estado centralista, o bien, de las necesidades del gobierno nacional ante circunstancias profundamente adversas como lo fueron las intervenciones extranjeras o los levantamientos encabezados por caudillos regionales.

Lo Blanch, 2017, p. 36.

La estructura constitucional se modificaría también a lo largo del siglo xx. Después de la consolidación del federalismo como base del Estado mexicano, la convulsión social que significó la Revolución mexicana impactó, naturalmente, en el arreglo constitucional de nuestro país. Se arribó, entonces, un federalismo que concentró sustancialmente diversas facultades en el Gobierno federal por encima de las entidades federativas. Por esa razón, paradójicamente, en nuestro país “federalizar” se ha utilizado en más de una ocasión como sinónimo de centralización de facultades.

Pero amén de esta dinámica constitucional en las relaciones entre Gobierno federal y estados de la Federación, los autores aportan una suerte de genealogía de la responsabilidad de los servidores públicos. Al respecto, la obra no es ayuna en ejemplos y disquisiciones en torno a la responsabilidad política, institución fundamental del Estado de derecho. Como en alguna ocasión se ha señalado, la responsabilidad de los servidores públicos de los tres poderes de la Unión y de los tres ámbitos de Gobierno no es la finalidad, sino el principio sobre el cual se erigen las democracias contemporáneas. Por ello, la idea de que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo y de que todo poder público se instituye en beneficio de éste, posee vigencia permanente en una democracia. Sin la capacidad de la ciudadanía para hacer responder a sus autoridades sobre sus actos y hacerlas acatar los derechos y garantías plasmados en la Constitución, ningún Estado de derecho puede erigirse.

Por último, pero no menos importante, en la presente obra se estudia a profundidad el juicio de amparo, una figura que, por antonomasia, es de carácter constitucional. Como señalan los autores, ésta nace y se desarrolla en la Constitución, pues durante más de una década careció de ley reglamentaria. El enorme acierto del estudio del juicio de amparo radica no sólo en las aportaciones históricas —tan exhaustivas como detalladas— que los autores realizan, sino en el tratamiento del juicio de amparo a la luz de las más recientes reformas constitucionales, tanto en materia de derechos humanos como la que supuso un *aggiornamento* del amparo, ambas en 2011. Como es de conocimiento general, estas reformas introdujeron un nuevo paradigma, que dio origen a una nueva Ley de Amparo, publicada en abril de 2013, la cual modificó sustancialmente el juicio de amparo, para pasar de uno formalista a otro más flexible y garantista que amplió la protección de los derechos fundamentales contenidos no únicamente en la Constitución Política, sino en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

En suma, la obra que presentamos posee las cualidades de estilo, documentación y contenido para convertirlo en un auténtico libro de referencia sobre el control constitucional, siempre nutrido de una vena histórica y con los alcances propios de una perspectiva comparada, tomando en cuenta que

[...] la idea que ha ido reafirmandose en el curso del siglo xx es aquella de la necesidad de un acercamiento comparativo al Derecho, al efecto de tener un conocimiento amplio y una comprensión profunda de la dimensión jurídica de los fenómenos de las sociedades contemporáneas. De otro modo, la ciencia del Derecho se arriesgaría a ser confinada dentro de los angostos confines nacionales.³

Expuesto lo anterior, no queda más que dejar que el propio lector sea testigo de la sustancia académica y la relevancia social de la presente obra.

Alfonso Pérez Daza

³ *Ibidem*, p. 37.

CAPÍTULO PRIMERO

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

ORIGEN ANGLOSAJÓN DE LA CLÁUSULA DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL¹

Para México, el paradigma de la supremacía constitucional provino de los Estados Unidos, primer país en el Continente americano que previó la concepción de una constitución. No sólo por la vecindad geográfica, sino por la institución que ya había tomado carta de naturaleza en el mundo español a través de la Constitución de Cádiz, donde las Cortes de 1810-1812 habían reunido a distinguidos representantes de las Américas.

La ley fundamental original daría formalidad a un nuevo país, independizándose del coloniaje centenario ejercido por una potencia de ultramar. Su organización y forma de gobierno sería el contenido primario y sus disposiciones tendrían que ser obligatorias y prevalentes. El inglés Thomas Paine, al llegar a Filadelfia y publicar su libro *Common Sense* en enero de 1776, en los albores de la independencia de los Estados Unidos, sugirió el rompimiento político con la Gran Bretaña y la completa independencia del país, por lo que era de sentido común, dadas las circunstancias por las que atravesaban tanto la metrópoli como las colonias, que se discutiera una “Carta de Gobierno”.

La tradición de la aprobación de “cartas”, como formatos de gobierno, surgió en 1215 con la *Magna Carta Libertatum*² y se cuenta que desde 1606 hasta 1681, por ejemplo, la Gran Bretaña otorgó más de 28 Cartas de gobierno. Paine propuso, para el naciente Estados Unidos, una Carta de las colonias unidas, que sería la Constitución escrita donde se plasmaran los fundamentos de la organización del nuevo gobierno, así como de los derechos humanos, legado de la Magna Carta.³

¹ Tomado de Manuel González Oropeza, “La Interpretación del artículo 133: sobre la inviabilidad de ejercer un control difuso de la Constitución”. En *Los caminos de la justicia*, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2010, pp. 373-402.

² Arild Kolsrud, *Magna Carta Libertatum of 1215*, s.p.i., p. 17.

³ Linda Colley, “Empires of writing: Britain, America and Constitutions 1776-1848”, *Law and History Review*, vol. 32, núm. 2, 2004, pp. 237-266.

Esta carta no sería una ley más aprobada por una legislatura, sino la norma fundamental que constituiría el pacto fundacional entre los habitantes de las antiguas colonias, a través de la cual confirmarían su independencia.

De particular relevancia sería la Constitución, no sólo para organizar los poderes de Gobierno que sustituirían al Gobierno imperial británico, sino para distribuir los ámbitos de competencia del Gobierno general y local, tanto para México como para el país de origen.

El federalismo ha significado mucho más que una forma de gobierno modelada por nuestro vecino, los Estados Unidos; significó la consolidación de la independencia mexicana al conferir libertad y autogobierno, no sólo al gobierno colonial de la Ciudad de México, sino a las partes más afectadas del país por el coloniaje, las provincias mismas.

El sistema federal propició, al igual que en Estados Unidos, banderas ideológicas para la formación de los partidos políticos mexicanos. Aunque en Estados Unidos los antifederalistas criticaron ferozmente el sistema fraguado en su Constitución, su propuesta consistió en defender los denominados “derechos de los estados”, más que un gobierno federal que interviniera en sus asuntos interiores.

En el folleto *Características iniciales del federalismo mexicano*, publicado en 1825 y reimpresso en 1834, se hace una demostración teórico-práctica de las ventajas del sistema federal en la República Mexicana,⁴ y aunque el ejemplo de Estados Unidos nos indica el camino para seguir esta forma de gobierno, en México, el sistema fue promovido por ayuntamientos y provincias, que generaron una convicción de autonomía, más que por el gobierno general.

Resulta interesante relacionar la fracción I del artículo 121 de la Constitución mexicana vigente con el precepto marcado con el numeral 133 de la Constitución de 1917, que presagiaba la superioridad de las leyes estatales sobre las federales establecidas en el párrafo 2 del artículo VI de la Constitución norteamericana.

El artículo 121 mencionado establece que “las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él”.⁵ Lo anterior determina el ámbito espacial de validez de las leyes de los estados, mismo objetivo que persigue el artículo 133 al referir, en términos enigmáticos para el lector hispanohablante, que la Constitución, las leyes del Congreso Federal y los

⁴ Manuel González Oropeza, *El Federalismo*, México, UNAM, 1995, pp. 149-161.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

tratados internacionales serán “ley suprema de la nación”, lo cual significa no la superioridad del ámbito federal sobre el local, sino el espectro de validez espacial de dicha ley suprema. Es decir, su aplicación es para toda la nación y todo el territorio del país.

De esta forma, resulta el principio de que las normas federales al estar de acuerdo con la Constitución adquieren la categoría de “ley suprema de la Unión”, por lo que se extienden a todo el territorio nacional y obliga a todas las personas, no sólo al ámbito estrictamente federal, sino a los estados y municipios de México.

Este precepto que ahora resulta de obvia aplicación en los sistemas federales tuvo que ser establecido claramente en su momento histórico. La doctrina de la anulación de leyes floreció a ambos lados del río Bravo con las célebres declaraciones de Kentucky y de Virginia (1799), propiciadas por Thomas Jefferson, James Madison y, posteriormente, John Calhoun en Carolina del Sur (1832).

Ya desde el discurso de fray Servando Teresa de Mier, pronunciado el 11 de diciembre de 1823 ante el Congreso Constituyente, se advirtió que la adopción del sistema federal podría provocar que demagogos en los estados subvirtieran y desobedecieran las leyes del Gobierno federal, y así fue en 1824 cuando, en la legislatura de Yucatán, se atrevió a desobedecer una ley federal prohibiendo el comercio con Cuba.⁶ En el fondo, existía evidente confrontación de los intereses políticos de la Federación al querer aislar el reducto español en América, que era Cuba, y los intereses comerciales del estado de Yucatán con la isla, el emporio mercantil más cercano a su territorio.

El 13 de abril de 1869 se suscitó un conflicto sobre la aplicación de la ley federal denominada ley de plagarios y salteadores de caminos,⁷ que imponía la pena de muerte a los gavilleros de los caminos carreteros, cuando la Legislatura de Veracruz promovió juicio de amparo contra la ley al considerar que, por su naturaleza penal, correspondía a los propios estados regular esa conducta criminal.⁸ Este caso originó

⁶ El decreto 66 del 28 de septiembre de 1824 de la Legislatura de Yucatán cuyo título fue “que continúe la introducción de azúcar, café y aguardiente de caña procedente de la isla de Cuba”, donde se ponderaron los irreparables perjuicios que experimentarían los intereses públicos del Estado, si se pusiese en inmediata y absoluta observancia el decreto del 20 de mayo de 1824 federal. Melchor Campos García y Arturo Guémez Pineda, *Colección de leyes, decretos y órdenes del augusto Congreso del Estado libre de Yucatán 1823-1832*, Universidad Autónoma de Yucatán, 2008, p. 347.

⁷ Manuel González Oropeza, “Las Controversias entre la Constitución y la Política”, en *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 6, UNAM, 1993, pp. 12 y 55.

⁸ Veracruz había abolido la pena de muerte y, en consecuencia, había expedido su *Código Penal* (Código

la competencia directa de la Suprema Corte de Justicia que, a partir de 1917, quedó plasmada en la Constitución Política a través del artículo 105º, por el cual la Corte está facultada para resolver controversias de competencia constitucional entre la Federación y los estados.

Uno de los artículos que está determinado en el título quinto de la Constitución es el 124º, el cual regula las relaciones entre la Federación y los estados. El contenido de dicha disposición es muy similar a la de la Enmienda X de la Constitución norteamericana, con la excepción de que nuestro precepto no alude al pueblo cómo último y gran depositario de las atribuciones estatales, y que las facultades de la Federación no tienen que ser explícitas en los Estados Unidos.⁹

En dicho artículo, México siguió, desde 1857, el sistema estadounidense de atribuciones que contenía el espíritu de quienes elaboraron su Constitución, en el sentido de que el Gobierno federal tendría pocas y explícitas atribuciones, mientras que la mayoría indefinida de las otras facultades corresponderían a los estados.

Tanto la Enmienda X de Estados Unidos como el artículo 124º en la Constitución mexicana conducen a una distribución competencial tajante y definida, según lo explicara Manuel Crescencio Rejón en 1846: “Los poderes no delegados a las autoridades de la Unión ni negados a los Estados por el Código fundamental de la República, se entienden reservados a los Estados respectivos”,¹⁰ lo cual es una traducción del artículo 2 de la Confederación Americana. La disyuntiva es clara: si la Constitución expresa la atribución como exclusiva del Gobierno federal, debe desaparecer la competencia de los estados y viceversa.

Como se observa, la limitación para el Gobierno federal de legislar sólo en materias *expresas* en la Constitución proviene de la regla establecida para la Confederación de

Corona) el 17 de diciembre de 1868, tipificando como delitos a conductas como el plagio y el asalto a mano armada en los caminos públicos; por lo que al aplicar la pena según la ley federal hubiera violado el régimen interior de Estado y, en consecuencia, la Constitución federal por afectar la soberanía del Estado.

⁹ Artículo 124. Las facultades que no están *expresamente* concedidas por esta Constitución los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. Enmienda X.- *The Powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people*. Esta disposición fue tomada en México por primera vez en el Acta de Reformas de 1847, artículo 21: “Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción”.

¹⁰ “Programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal del 29 de noviembre de 1846”, citado por Carlos A. Echánove Trujillo, *La vida pasional e inquieta de Don Manuel Crescencio Rejón*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1941.

los Estados Unidos (1777)¹¹ y no es regla propia de un sistema federal, entendido como facultades *implícitas* para la Federación. Esta disposición constitucional llevó a México a federalizar,¹² de manera paulatina, las materias más importantes que, originalmente, no aparecían en el texto constitucional.

Un proceso similar se observó en Estados Unidos, sobre todo durante el periodo de John Marshall en la Corte Suprema, pero esta extensión de poderes federales se llevó a cabo mediante decisiones judiciales. En contraste, México lo hizo por medio de la reforma formal a la Constitución y a las leyes; es decir, fue el Congreso de la Unión el protagonista de este crecimiento del poderío federal en detrimento de los estados.

Aunque, durante el siglo XIX y principios del XX, los congresos mexicanos eran en su mayoría independientes de los demás poderes federales, su función política no se centró en la elaboración de leyes, es decir, en la federalización de materias, a pesar de que lo fuera en el aspecto formal, sino más bien le correspondió al presidente de la República llevarlas a cabo como principal promotor de la legislación y de las reformas que contribuyeron a ese fin. Nuestro presidencialismo se destaca por el otorgamiento al presidente de funciones legislativas, como el derecho de iniciativa.

A partir de la década de los setenta del siglo XX, la tendencia del sistema federal mexicano ha seguido una naturaleza *cooperativa*, donde se diluye la separación tajante entre Federación y estados y se fusionan ambas esferas de competencia para legislar sobre la misma materia. La educación (artículo 3), la salud (artículo 73, fracción XVI) y los asentamientos humanos (artículo 73, fracción XXIX-G) son ejemplos de lo anterior.

Este federalismo cooperativo ha provocado la coexistencia de leyes *generales* expedidas por el Congreso de la Unión con leyes *particulares* aprobadas por las Legislaturas de los estados, regulando las mismas materias. La duplicidad de órdenes normativos ha creado una jerarquía entre las dos normas, donde la general prevalece sobre las particulares.

¹¹ “Each State retains its sovereignty, freedom and independence, and every power, jurisdiction and right, which is not by this Confederation expressly delegated to the United States, in Congress assembled”. Artículo II de Confederación (1777-1781). El cambio provino desde la Enmienda X que aparentemente tiene una redacción similar, pero ha tenido una interpretación distinta desde el caso *McCulloch vs. Maryland* 17 US 316 (1819) a partir del significado de la ausencia del término “expresamente” para las facultades legislativas de la Federación.

¹² Es decir, incluir en el catálogo de facultades expresas previsto en la Constitución federal un número creciente de materias por legislar y a ello se ha debido la cantidad de reformas constitucionales de nuestro texto fundamental, sobre todo en el artículo 73.

La jerarquía de las normas no se observa con la regla originaria de distribución de competencias, contenida en el artículo 124 constitucional,¹³ en donde hay una separación de dos ámbitos: facultades expresas para la Federación y reservadas para los estados. Estos ámbitos están diferenciados y no puede haber jerarquía entre ellos, pues derivan de las facultades distribuidas de manera expresa o reservada en la propia Constitución, según el caso, para leyes federales o estatales, y lo único que puede observarse es una inconstitucionalidad cuando alguno rebase su competencia constitucional e incurra en una invasión de competencias. Por ello, se concluye que las antinomias de leyes son problemas de constitucionalidad de alguna de ellas y no de superioridad normativa entre ellas.

En el poder judicial, Ignacio L. Vallarta es la figura mexicana más relevante en la definición de las relaciones intergubernamentales, a pesar de que sus decisiones en la Suprema Corte se insertan en la tendencia de Roger Taney (1777-1864), presidente de la Suprema Corte de Justicia, al defender más los “derechos de los Estados”, cuidando de las facultades reservadas a los Estados y no ampliando la esfera de competencia del Gobierno federal.

Uno de los debates más interesantes del derecho público mexicano en relación con este papel de la Suprema Corte fue motivado por la segunda ley reglamentaria del juicio de amparo de 1869, en su artículo 8 se prohibió la procedencia del juicio de amparo contra sentencias pronunciadas por los poderes judiciales de los estados. Esta disposición, apoyada por los juristas mexicanos Ignacio L. Vallarta (1830-1893) e Ignacio Mariscal (1829-1910), pretendía respetar la soberanía de los estados y evitar la intervención del poder judicial federal, así como conservar el principio de “cosa juzgada” (*res judicata*) en las decisiones de los tribunales de los estados.¹⁴

Desde la discusión de esta ley de amparo, surgió la tesis contraria que animaba el escrutinio de la constitucionalidad de las decisiones tomadas por los tribunales de los estados, basada en el argumento de que el control de la constitucionalidad federal debería respetarse a pesar de la soberanía de los estados, ya que éstos no pueden sobreponer su soberanía interna a la supremacía de la Constitución federal. No obstante, ni Estados Unidos en 1787 o 1824, años fundantes de las respectivas

¹³ “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados o a la ciudad de México en los ámbitos de sus respectivas competencias”.

¹⁴ José Barragán, *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1869*, México, UNAM, 1987.

constituciones, había llegado a dilucidar las consecuencias de su sistema federal, sino que esto fue tarea de la Corte Suprema, por lo que quedaba abierta la posibilidad de resolverlo conforme a las tradiciones jurídicas de ambos países.

Desde 1793, en el caso *Chisholm vs. Georgia* (2 US 419),¹⁵ la Corte Suprema enjuiciaba a un Estado soberano, sometiénolo a la jurisdicción federal. Esta atribución federal con la Enmienda XI,¹⁶ aprobada en 1795, define que: “El Poder Judicial de la Federación no puede ejercerse para conocer de ninguna demanda interpuesta contra alguno de los Estados Unidos por ciudadanos de otro Estado o por ciudadanos o súbditos de cualquier Nación extranjera”.

En 1809, en *United States vs. Peters* (5 US 115), la corte le negó a la Legislatura del Estado de Pennsylvania la facultad para no cumplir con las decisiones de tribunales federales o definir su competencia, bajo el pretexto de la aplicación de la Enmienda XI, cuando el Estado no es la parte directamente demandada como lo fue en dicho juicio.

Con *McCulloch vs. Maryland* (17 US 316), 1819, el Gobierno federal confirmó su poder económico a través de un banco nacional. A pesar de las protestas de los Estados, en virtud de no existir en la Constitución facultades *explicitas* para crear un banco, esta decisión desarrolló la interpretación de la Enmienda X y el artículo I, cláusula 8, párrafo 18 de la Constitución¹⁷ que permite el uso de facultades *implicitas* del Congreso General, para expedir por ley federal la creación de un banco de los Estados Unidos.¹⁸

¹⁵ Un ciudadano de Carolina del Sur demandó al estado de Georgia por el pago de la ropa que le había proveído durante la guerra de Independencia, con fundamento en el artículo III, sección 2, de la Constitución, que otorgaba a la Suprema Corte federal la facultad de conocer de controversias entre “un Estado y ciudadanos de otro Estado”, por lo que Georgia al no comparecer a juicio, alegando inmunidad, se juzgó en rebeldía y los ministros James Wilson y John Jay, antiguos constituyentes de ese país, desecharon la inmunidad alegada y propusieron la tesis de que la soberanía residía en la Nación y no en los estados. Este es el primer caso en el que la sentencia de la Corte es anulada por una enmienda constitucional, aprobada con una “velocidad vehemente”, según expresión del ministro Félix Frankfurter en 1949.

¹⁶ “The judicial power of the United States shall not be construed to extend any suit in law and equity, commenced or prosecuted against one of the United States or citizens of another State, or by Citizens or subjects of another foreign State”.

¹⁷ “To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the government of the United States, or in any Department or office thereof”.

¹⁸ Este caso de impresionante repercusión para la distribución de competencias en los Estados Unidos fue el único que motivó a John Marshall, presidente de la Suprema Corte de Estados Unidos, a escribir en los periódicos una defensa de su resolución. En México esta decisión inspiró una controversia constitucional,

En *Gibbons vs. Ogden* (22 US 1), 1824, la Corte afirmó la prevalencia de las leyes federales para regular el comercio interestatal¹⁹ y “para aplicar las leyes federales sobre las leyes de los Estados”. En este caso de navegación marítima entre estados de la Unión, Aaron Ogden poseía una licencia de Nueva York para navegar por las aguas del río Hudson, de Elizabethtown (Nueva Jersey) y la ciudad de Nueva York, derivada del monopolio ejercido por Robert R. Livingston y Robert Fulton, inventor de un sistema de barcos de vapor, mientras que Thomas Gibbons poseía una licencia federal para navegar barcos en los mismos destinos de Nueva Jersey y Nueva York. Los dos portadores de licencia habían entablado juicios en los tribunales de Nueva York, con fundamento en una ley del Congreso de 1793, en los que se habían confirmado los derechos de Ogden y el monopolio estatal de su licencia.

Daniel Webster (1782-1852), parlamentario y litigante de grandes méritos, defendió a Gibbons y el ministro John Marshall argumentó que en esta materia existía una facultad concurrente de la Federación y del estado de Nueva York, pues la facultad de regular el comercio no paraba en los límites de una entidad federativa, sino que por su propia naturaleza excedía a todos los estados y países, máximo que esta actividad comprende a la navegación, por lo que la licencia federal y la ley de su fundamento tenían que aplicarse preferentemente sobre la estatal, ya que el comercio no sólo es intercambio de mercancías, sino también transporte de personas, que requieren reglas uniformes, fijadas a través de regulación federal, pero sin excluir la normativa estatal.

Marshall continuaba argumentando que si bien la Federación tiene facultades delegadas en la Constitución, también tiene la facultad para expedir todas las leyes que fueren necesarias y propias para implementar las facultades delegadas (artículo I, sección 8, párrafo 18), como sería la atribución de regular el comercio, de donde se desprende la navegación.²⁰

igualmente célebre, 2/32 entre Oaxaca y la Federación, sobre la competencia para legislar en materia de monumentos arqueológicos, particularmente respecto de Monte Albán.

¹⁹ R. Kent Newmyer, *The Supreme Court under Marshall and Taney*, Illinois, The AHM American History Series, 1968.

²⁰ La referencia a la supremacía de la Constitución, leyes federales y tratados se describe en diversos párrafos de la resolución de Gibbons: “But the framers of our Constitution foresaw this state of things, and provided for it by declaring the supremacy not only of itself, but of the laws made in pursuance of it. The nullity of any act inconsistent of the Constitution is produced by the declaration that the Constitution is the supreme law. The appropriate application of that part of the clause which confers the same supremacy on laws and treaties is to such acts of the State Legislature as do not transcend their powers, but, though enacted in the execution the acknowledge of State powers, interfere with, or are contrary to, the laws of Congress made

La discusión inmediata de la denominada cláusula “necesaria y propia” puso en evidencia que era una autorización para el Congreso federal de legislar en todo aquello que así lo considerara,²¹ pero también dejó claro que la ley suprema de la Unión tendría plena fuerza y efecto en todas las partes del país, por lo que cualquier ley que la contraviniera cedería en su aplicación.²²

Por supuesto, los antifederalistas criticaron acerbamente la vaguedad de las facultades “necesarias y propias” del Congreso. Alexander Hamilton hizo su defensa en una opinión sobre la constitucionalidad del banco de los Estados Unidos, publicada el 23 de febrero de 1791, y manifestó en ella lo siguiente:

Thus a corporation may not be erected by Congress, for superintending the police of the city of Philadelphia because they are not authorized to regulate the police of that city, but one may be erected in relation to the collection of taxes, or to the trade with foreign countries, or to the trade between the States, or with the Indian Tribes, because it is incident to a general sovereign or legislative power to regulate a thing, to employ all the means which relate to its regulation to the best and greatest advantage.²³

Al ser una institución política de gran complejidad, el federalismo no pudo ser imitado de manera literal en México, pues no es un objeto de comprensión que se agote con una buena o mala traducción de la Constitución de los Estados Unidos que, de hecho, circulaba en México desde 1823,²⁴ ni siquiera con la traducción de *El Federalista* que se cita en la publicación *Concordia del federalismo y del centralismo*, de 1824, pero que se traduce muy parcialmente hacia 1829 y 1830, en el periódico *El Atleta*. El federalismo requirió, pues, de una paulatina consolidación en nuestro país y ello es importante para concluir con la verdadera jerarquía de normas y el efectivo control de constitucionalidad.

in pursuance of the Constitution, or some treaty made under the authority of the United States. In every such case, the act of Congress or the treaty is supreme, and the law of the State, though enacted in the exercise of powers not controverted, must yield to it”, *Gibbons vs. Ogden* 22 US 210,211 (1824). Implicando con esta explicación que la ley estatal no quedaría anulada por la ley federal, debido a una inconsistencia con la Constitución, sino tan sólo que la ley federal prevalecería por su interés general.

²¹ Herbert J. Storing (ed.). “Centinel no. 5” y “An Old Whig no. 2”, *The Complete Anti-Federalist*, 1981.

²² Storing, “Federal Farmer núm. 4”, 12 de octubre de 1787, *op. cit.*

²³ Harold C. Syrett (ed.), “Opinion on the Constitutionality of the bank”, *The Papers of Alexander Hamilton*, New York-London, Columbia University Press, 1961-1979.

²⁴ Manuel González Oropeza, “Historia de dos influencias”, *Memorias del IV Congreso de Historia del Derecho*, México, T. I. UNAM, 1988, pp. 479-500.

SURGIMIENTO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL

En la Convención Constituyente de Filadelfia de 1787 hubo cuatro proyectos de Constitución, de los cuales destacaron dos: el Plan de Virginia, que tendía hacia el establecimiento de un gobierno nacional fuerte, y otro, su antagónico, denominado Plan de Nueva Jersey.²⁵ La Constitución de Estados Unidos es el resultado de una versión ecléctica de ambos planes: conjugó el centralismo con la descentralización.

James Madison fue una de las figuras más influyentes del constitucionalismo en su país, pues fue el redactor del proyecto constitucional, coautor de *El Federalista*, cronista de la Convención y presidente de Estados Unidos. En toda su actuación política, Madison sostuvo, como todos los demás a quienes se les denominó “federalistas”, la necesidad de un gobierno federal vigoroso, promotor de la seguridad y prosperidad económica del país, para beneficio de todo Estados Unidos y de su pueblo. Para lograr estos objetivos, los federalistas propiciaron facultades amplias a favor del Gobierno federal; sin embargo, no todas fueron aceptadas en la Convención Constituyente.

En el Plan de Virginia, por ejemplo, Madison había plasmado la facultad del Congreso federal para vetar las leyes estatales que, en su opinión, violasen no sólo la Constitución, sino las leyes de la Unión. De esta manera propuso crear un control político de la constitucionalidad y de la legalidad en el ámbito federal. Esta facultad provino de la prerrogativa real británica que revisaba las leyes de las legislaturas coloniales de América y, en caso de considerarlas contrarias a los intereses del imperio, las suspendía.²⁶ Madison despojaba el carácter imperial y le otorgaba a un Congreso, como representante del pueblo, la facultad “negativa” para anular las leyes estatales contrarias a la Constitución.²⁷

Sin embargo, la medida fue considerada excesiva por varios constituyentes como Hugh Williamson de Carolina del Norte, John Lansing de Nueva York y Luther

²⁵ Alfred H. Kelly y Winfred A. Harbiso, *The American Constitution. Its Origins and Development*, 5ª ed., W. W. Norton y Co. Inc, 1976, pp. 114-121.

²⁶ Charles F. Hobson, “The negative on State Laws”, *William & Mary Quarterly*, vol. 36, núm. 2, 1979, p. 219.

²⁷ Madison escribió, en la primavera de 1787, un opúsculo llamado *Vices of the political system of the United States*, donde describe la continua lucha entre los estados y la Confederación durante la antigüedad en Grecia, Suiza, Bélgica y Alemania. Por lo que la Constitución que se discute en ese año requiere de un instrumento defensivo para evitar que los nacientes estados desborden la autoridad central con sus tendencias “centrífugas”. Hobson, *op. cit.*, p. 221.

Martin de Maryland. Williamson criticó la propuesta de Madison manifestando que restringiría la soberanía de los estados por regular aspectos de su política interna.²⁸

Por ello, en el Plan de Nueva Jersey, los defensores de la soberanía de los Estados introdujeron el 17 de julio de 1787, como respuesta a varias propuestas de esa naturaleza, un artículo en el proyecto que se conoce como “Supremacía de la Constitución”.

Sin embargo, la preocupación de Madison fue compartida por la Convención, por lo que se le asignó al Poder Judicial la facultad de otorgar la supervisión de leyes estatales. El constituyente Roger Sherman propuso el 29 de junio de 1787 que en lugar del poder “negativo” del Congreso, sugerido por Madison, fueran los jueces de los propios estados quienes pudieran declarar como inválidas cualesquiera de las leyes estatales que contravinieran la autoridad de la Unión.²⁹

El plan fue presentado inmediatamente, después del rechazo de la propuesta de Madison por el constituyente William Paterson; se sabe que el autor del artículo fue Luther Martin.³⁰ Este proyecto de artículo calificó a la Constitución, leyes federales y tratados internacionales como “ley suprema de los respectivos Estados” y su lectura se dio en la misma sesión del 17 de julio de 1787, en los siguientes términos:

The acts of the Legislature of the United States made in pursuance of this Constitution, and all treaties made under the authority of the United States shall be the supreme law of the several states, and of their citizens and inhabitants; and the judges in the several states shall be bound there-by in their decisions, anything in the constitutions or laws of the several states to the contrary notwithstanding.³¹

Esta disposición propuesta por Martin era clara, cuando menos en su versión inicial, pero la discusión y la definición de otros elementos la oscureció. El debate del precepto se verificó el 29 de agosto de 1787 y, según las crónicas, sólo versó sobre la omisión de las constituciones de los estados dentro del catálogo de la ley

²⁸ Richard B. Bernstein. *Are we to be a Nation? The Making of the Constitution*. Harvard University Press. 1987, p. 171.

²⁹ Hobson, *op. cit.*, p. 228.

³⁰ Winton Solberg, *The Federal Convention and the Formation of the Union of the American States*, (11^a ed.), The American Heritage Series, 1979, p. 226.

³¹ James Madison, *Journal of the Federal Convention*, Chicago, Alhat, Scott & Co., 1893, pp. 364-365.

suprema. En *El Federalista*, número 44, Madison refiere y explica las razones por las cuales las constituciones estatales no fueron consideradas dentro de la “cláusula de supremacía”.³²

El comité de estilo, integrado por William S. Johnson, Alexander Hamilton, Gouverneur Morris, James Madison y Rufus King, cambió ligeramente una de las frases, el 12 de septiembre de 1787, cuya forma definitiva fue “supreme law of the land”, en lugar de “supreme law of the several states and of their citizens and inhabitants”. Al traducirla al español, en la Constitución de 1857, se le mencionó como “ley suprema de la nación”, que incluye no sólo los territorios de los estados, sino a sus ciudadanos y habitantes. Esta es una disposición con un significado que trasciende sus propias palabras y que actualmente es considerada como una de las decisiones más importantes de la convención de Filadelfia: que la Constitución se aplique directamente a los habitantes de la Unión y no sólo a los estados;³³ es decir, no hay un sujeto obligado para acatarla, sino todos, ciudadanos y gobiernos, por igual estarían obligados a acatarla.

Este artículo de supremacía constitucional, desde su versión original, pretende establecer el principio de que las leyes federales y los tratados sólo pueden formalizarse por el Gobierno federal, pues a los estados les está prohibido el celebrarlos, deben ser aplicados y llevados a cabo en el territorio de cada estado de la Federación por sus propias autoridades y por los residentes de cada uno de ellos; es decir, toda la nación.

Desde un principio, el problema de interpretación de este precepto radicó en el entendimiento de la frase “ley suprema de la nación”. Para la Convención Constituyente, dicha frase implicaba que la Constitución federal no sería un tratado ni un acuerdo entre los estados soberanos, entendiéndose por ello a los estados que aprobarían el texto constitucional; sino la ley suprema de los mismos, aprobada no

³² Madison explica que la soberanía de los estados ha sido salvaguardada por la ausencia de mención de sus constituciones en la cláusula de supremacía, artículo VI, párrafo 2, equivalente a nuestro artículo 133 constitucional, ya que la Constitución federal se preocupa por aplicarse preferentemente sobre las Constituciones de los estados, pero aclara que el constituyente ha considerado que las constituciones estatales conservan con “absoluta soberanía” todos los poderes no otorgados a la Federación. El ámbito de validez de las constituciones estatales se circunscribe al territorio del respectivo Estado, así como a los habitantes del mismo, por ello no puede ser ley suprema de toda la Unión. Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *The Federalist Papers*, Introducción y notas por Charles R. Kesler, Signet Classics, p. 283.

³³ Paul M. Bator, Paul J. Mistikín, David L. Shapiro y Herbert Wechsler, *Hart and Wechsler's, The Federal Courts and The Federal System*, The Foundation Press, Inc., 1973, p. 1.

sólo por sus respectivas legislaturas, sino por el legislador supremo de la nación: el pueblo de los Estados Unidos.³⁴

El 25 de agosto de 1787 se aprobó una adición al artículo de supremacía para incluir a los tratados, no sólo a los ya vigentes, los aprobados o que fuesen aprobados en el futuro.³⁵

Derrotada la propuesta del Plan de Virginia, Madison optó por secundar el artículo de supremacía, considerando que la adición de los tratados tenía como intención la de obviar dudas sobre la fuerza de los tratados preexistentes y futuros.

Como las constituciones de los estados eran las únicas que contenían declaraciones sobre los derechos humanos, Luther Martin escribió sus impresiones sobre el artículo de supremacía en los siguientes términos:

Cuando esta disposición fue introducida, no se determinó que los tribunales federales inferiores estuviesen facultados para juzgar sobre todas las controversias que se derivasen de los tratados y de las leyes del gobierno federal, y fue mi deseo y esperanza que cada cuestión de esa naturaleza fuese decidida, en primera instancia, ante los tribunales de los estados respectivos; de haber sido éste el caso, la oportunidad y la necesidad de que los tratados, debidamente aprobados y ratificados, y las leyes del gobierno federal deberían ser obligatorios para los poderes judiciales de los estados, cuya decisión sobre ellos sería evidente para todos, por lo que si tales tratados o leyes fuesen inconsistentes con nuestra Constitución y declaración de derechos, los tribunales de este Estado (Maryland) estarían obligados a rechazar dichas leyes y obedecer a la Constitución, ya que por la redacción de la disposición que introduje, si bien los tratados y las leyes del gobierno federal fueron considerados supremos a las leyes de nuestro gobierno estatal, cuando se opusieron unos con otros, no fueron propuestos ni quisieron ser superiores a nuestra Constitución y declaración de derechos.

[Esta disposición] fue posteriormente alterada y adicionada con la redacción vigente, en el sistema ahora publicado, y como los tribunales federales inferiores, y no los estatales, tienen que decidir en primera instancia sobre estas cuestiones, resulta ahora más que inútil, por estar así modificada, hacer a los tratados y leyes del gobierno federal superiores a nuestra Constitución estatal, si el sistema es adoptado, significará una rendición total

³⁴ Max Farrand, *The Framing of the Constitution*, Yale University Press, p. 209.

³⁵ Max Farrand, *The Records of the Federal Convention of 1787*, Yale University Press, vol. 2, 1911, pp. 389 y 409.

e incondicional a ese gobierno (el federal) por los ciudadanos de este Estado, de todos sus derechos y privilegios garantizados por nuestra Constitución, así como una pacto expreso y estipulación a favor del gobierno federal que podría, a su discreción, legislar en violación directa de estos derechos.³⁶

El repudio del propio autor a su artículo de supremacía imprime al precepto una característica muy peculiar en su interpretación. Cuando Martin escribió esta opinión, en 1788, las únicas declaraciones de derechos existentes se encontraban en las constituciones de los propios estados, pues la célebre *Bill of Rights* de la Constitución federal no se aprobaría sino hasta 1791, con la peculiaridad de que esa declaración estaría a cargo del Gobierno federal, sin limitar la soberanía de los estados, que seguirían contando con sus propias declaraciones a cargo de sus respectivos gobiernos.³⁷

Así mismo, sus palabras de desaliento y reprobación a ese artículo eran todavía oportunas, pues la Constitución tendría que ser aprobada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados Unidos, lo cual no ocurrió hasta 1789. Este sistema de aprobación especial para el texto constitucional se basó en el ejemplo que había dado Massachussets, al ser la única colonia que, además de haber aprobado en 1780 su Constitución, procedió después a someterla al electorado, creando así un procedimiento privilegiado para la creación de normas constitucionales que contrastó con la formulación de leyes ordinarias,³⁸ siendo éstas obra del “descubrimiento” del legislador, las normas constitucionales son producto agregado del legislador ordinario, más la voluntad del pueblo, en un acto de ratificación, o de un conjunto de legisladores nacionales (poder constituyente permanente).³⁹

La estructura del Poder Judicial Federal de la época tampoco estaba totalmente definida, excepto la existencia de una Corte Suprema. Los tribunales inferiores no fueron determinados en su naturaleza hasta el 24 de septiembre de 1789, a través de la ley de organización judicial inspirada por Oliver Ellsworth. De tal manera,

³⁶ Traducción de Manuel González Oropeza. Ferrand, “Réplica de Luther Martin al terrateniente”, *The Records*, vol. III, 1788, p. 287.

³⁷ Harold W. Chase y Craig R. Ducat, *Edward S. Corwin's, the Constitution and what it means today*, 14^a ed. Princeton University Press, 1978, p. 285.

³⁸ J. A. C. Grant, “The Higher Law Background of the Law of Eminent Domain”, *Wisconsin Law Review*, vol. 6, 1931, p. 69.

³⁹ Edward S. Corwin, *The “Higher Law” background of the American Constitutional Law*, 11^a ed. Cornell University Press, 1979, p. 89.

la primera instancia de la naciente justicia federal no había sido determinada de antemano durante la elaboración de la Constitución, por lo que Roger Sherman y Luther Martin, recordando que desde 1781 los jueces estatales juzgaban sobre las causas de la confederación para delitos como la piratería, por ejemplo, consideró que el mismo sistema subsistiría en la nueva Constitución, es decir, que los juzgadores estatales serían la primera instancia de la justicia federal. No obstante, con la creación de los juzgados de distrito en 1789, la creencia de Martin se vino por tierra, y el artículo que había sugerido tomó una dimensión que no podía imaginar al redactarlo, tal como lo muestra su carta antes transcrita.

De cualquier manera, la intención del artículo fue confiar al Poder Judicial, no al Congreso, como lo sugería el Plan de Virginia, una forma de control más amplia de la constitucionalidad, tanto de las constituciones y leyes locales como de las leyes federales y los tratados internacionales. La supremacía constitucional de la Federación quedó claramente establecida, pero el artículo por sí mismo no aclaraba la relación entre las leyes federales y tratados internacionales con las leyes de los estados. Sus intenciones originales: evitar que el Congreso Federal no anulara las leyes de los estados, así como que dichas leyes y tratados fueran aplicados con igual fuerza vinculante de ley a todas las autoridades y habitantes de cada uno de los Estados Unidos. Esa era la intención detrás de la expresión “ley suprema”, pero no aclaraba si había una jerarquía entre la normativa federal y la estatal.

Desde el principio, este artículo fue asociado con el artículo I, sección VIII, párrafo 18, que, por brevedad, se denominó como la disposición de “facultades propias y necesarias”,⁴⁰ confiriendo facultades implícitas al Congreso para legislar y otorgándole el poder para expedir leyes que fuesen necesarias y apropiadas para llevar a cabo la ejecución de las facultades descritas en los diecisiete párrafos anteriores, así como de las demás facultades investidas al Gobierno federal por la Constitución.

La frase “facultades expresas”, que limitaba en sus poderes legislativos al Congreso de la época de la Confederación, fue excluida en la Constitución de 1787, por lo que el sistema adoptado fue distinto y las atribuciones federales gozaron de mayor libertad, entendiéndose concurrentes con las reservadas para las entidades federativas. Thomas Jefferson, quien no participó en la Convención Constituyente, siempre

⁴⁰ Dicho precepto fue redactado de la siguiente manera: “18. To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers rested by this Constitution in the Government of the United States, or any department or officer thereof”.

estuvo en contra del sistema libre, plasmado en la constitución federal y propuso una enumeración limitativa de poderes federales,⁴¹ estilo que México adoptaría posteriormente, implicando un retorno al sistema de facultades expresas propio de la Confederación en aquel país.

Los ataques a la Constitución de 1787 fueron intensos y sistemáticos; a sus críticos se les conoce como “antifederalistas”. No se sabe el nombre de algunos de ellos, puesto que utilizaban seudónimos en sus escritos, publicados en los periódicos de la época.

Samuel, de Rhode Island, por ejemplo, vislumbró los resultados negativos de los dos artículos, el VI que se refiere a la supremacía y la sección VIII del I que establece las facultades implícitas del Congreso. Este antifederalista, que escribió en el mismo año de la promulgación del texto constitucional, consideró excesivas las facultades del Gobierno federal, por lo que vaticinó que tanto el Congreso como las legislaturas de los estados llegarían a legislar sobre las mismas materias, por lo que sus leyes entrarían en conflicto y correspondería al Poder Judicial Federal decidir, con carácter de supremo, las leyes y tratados de la Unión en detrimento de las leyes locales, lo cual conduciría a la anulación de los gobiernos de los estados.⁴² Este conflicto se dio en el caso *Gibbons vs. Ogden*,⁴³ pero no llegó a anular a los gobiernos estatales.

Para los antifederalistas resultó evidente, aunque no justificado, que la Constitución federal, las leyes del Congreso y los tratados serían predominantes sobre las leyes de los estados, y cuyo contenido podría versar sobre cualquier materia, dada la interpretación de la cláusula necesaria y propia de facultades implícitas, en detrimento de las atribuciones de los estados, según aseveró James Winthrop, Agrippa, el 3 de diciembre de 1787.

El segundo foro para debatir estas ideas fue el de las legislaturas de los estados, que tenían que ratificar mayoritariamente la nueva Constitución federal. Tal ratificación fue un proceso lento y difícil. El espectro del artículo de la supremacía fue explotado por los críticos para denunciar que el Gobierno federal abusaría y se convertiría en usurpador y tirano de los gobiernos estatales, gracias a su aplicación.⁴⁴

⁴¹ Sotirios A. Barber, *Sobre el significado de la Constitución de los Estados Unidos*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1984, p. 56.

⁴² Jackson Turner Main, *The anti-federalist. Critics of the Constitution 1781-1788*, Nueva York, The Norton Library, 1974, p. 124.

⁴³ 22 US 1 (1824).

⁴⁴ Herbert J. Storing, *What the anti-federalists were for. The Political Thought of the opponents of the Constitution*, The University of Chicago Press, 1981, p. 28.

En los debates de la Convención de Carolina del Norte fue muy discutida la naturaleza de los tratados como ley suprema de la nación y se manifestó que, a través de estos instrumentos internacionales, se podrían anular las leyes de los estados, así como sus respectivas declaraciones de derechos. Este debate, dado en 1787, sentó las bases de la problemática actual de este artículo. Patrick Henry y George Clinton *Cato* tuvieron la misma preocupación, expresaron que el presidente no sería responsable constitucionalmente por el ejercicio de su facultad para convenir tratados que, por ser ley suprema, podrían arruinar al país y a sus ciudadanos. México ha presenciado esta condición y los estados no tienen ninguna legitimación para impugnar tratados internacionales.

Por su parte, los federalistas contestaron estas críticas desde otra perspectiva. Para ellos, resultaba evidente que el gobierno instaurado por la Constitución no era uno simplemente federal, ya que no se creaba por convenio entre estados, sino que el gobierno era nacional, pues su fundamento se encontraba en el pueblo de Estados Unidos, según está escrito, desde las primeras palabras del preámbulo de la Constitución: “Nosotros, el pueblo...”⁴⁵ Madison había explicado en la Convención que el término “federal” vincularía sólo a los estados, mientras que el de “nacional” se aplica a todos los habitantes de esas entidades. La misma distinción había sido señalada ya por el célebre constituyente, James Wilson, en 1777.

Para federalistas como Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, era necesario el establecimiento de un artículo de supremacía. Aunque en otros temas sostuvieron puntos de vista diversos, desde las páginas de *El Federalista*, coincidieron unánimemente en la utilidad e importancia del artículo VI, sobre la ley suprema de la Unión.

Para Hamilton, este artículo satisfacía su preocupación, nacida de los problemas que, como abogado, tuvo en el caso *Rutgers vs. Waddington*, decidido el 29 de junio de 1784, un año después de la firma del tratado de paz entre Inglaterra y Estados Unidos.⁴⁶ En este caso, la ley de allanamiento de Nueva York entró en conflicto el

⁴⁵ Catherine Drinker Bowen, *Miracle at Philadelphia*, (6ª ed.), Little, Brown and Co. Boston, 1986, p. 41. Main, *op. cit.*, p. 122.

⁴⁶ El caso versó sobre la renta de una cervecería, que la señora Elizabeth Rutgers había abandonado con motivo de la ocupación británica de su propiedad y Joshua Waddington la había explotado. La Suprema Corte de Nueva York declaró la Ley de allanamiento de 1784 era inconsistente con el Tratado de paz con la Gran Bretaña, por lo que pidió su anulación. Se ha considerado que este precedente abrió el camino para la revisión judicial en el control de convencionalidad, incorporado después al control constitucional. No

tratado internacional, asumiendo Hamilton la necesidad de considerar prevalente a este último sobre la ley local.⁴⁷

Igualmente, John Jay, el futuro primer presidente de la Corte Suprema y negociador del Tratado de paz antes referido, favoreció la idea de que los tratados fueran ley suprema y escribió en *El Federalista*, número 64, la importancia y necesidad del artículo de supremacía.⁴⁸ Esta disposición constitucional daría a Estados Unidos, según Jay, un buen crédito frente a las demás naciones y ayudaría a aliviar muchas tensiones internacionales. Jay, el más interesante de los federalistas en el campo del derecho internacional, llegó a explicar la diferencia entre una ley y un tratado, indicando que la ley era producto de su creador, la Legislatura y, por tanto, ésta podía variarse a su conveniencia; mientras que la creación de un tratado internacional era más compleja, ya que residía en el acuerdo de voluntades entre dos o más naciones.⁴⁹ Madison agregó, en *El Federalista*, número 44, que la supremacía de los tratados garantizaría su aplicación en todos los estados, sin importar las constituciones particulares de cada entidad federativa.⁵⁰

Aunque el artículo VI de la Constitución resultó, originalmente, una contrapropuesta para Madison, éste interpretó el concepto de supremacía en el contexto de superioridad de los tratados internacionales, que John Jay había esbozado en la Convención de 1787⁵¹ sobre las normas de las entidades federativas; es decir, que la soberanía de los estados no impediría la aplicación de las leyes federales y tratados en su territorio, así como el reconocimiento del Gobierno federal como poder político en el propio gobierno de cada estado.

Hamilton, en *El Federalista*, números 27 y 33, explicó que el artículo de supremacía convertía a las autoridades estatales en auxiliares de la Federación para la aplicación de sus leyes y tratados; la asociación de estados que significa una Federación, como la establece la Constitución de 1787, hacía obvia la conclusión de que las leyes del Gobierno federal priman sobre de los estados asociados, pues de lo contrario la Constitución se reduciría a un pacto sujeto a la voluntad de las entidades federativas.

hubo, en consecuencia, una solución política para resolver la inconsistencia entre una ley local y un tratado internacional.

⁴⁷ Richard B. Morris, *Witnesses at the Creation, Hamilton, Madison, Jay, and the Constitution*, Nueva York, Henry Holt and Co., 1985, p. 42.

⁴⁸ *The Federalist Papers*, Introducción y notas por Charles R. Kesler, *op. cit.*, p. 392.

⁴⁹ Gottfried Dietze, *The Federalist*, The Johns Hopkins Paperbacks, 1965, p. 245.

⁵⁰ *The Federalist Papers*, Charles R. Kesler, pp. 277-278.

⁵¹ Morris, *op. cit.*, p. 218.

El debate sobre el artículo de la supremacía ocasionó una corrección en el contenido de la Constitución. Aunque el texto original de 1787 determinaba algunos derechos del hombre, plasmados como prohibiciones al Congreso Federal en el artículo I, los constituyentes no discutieron una declaración de derechos del hombre, pues éstos ya estaban contemplados en constituciones de las provincias y, además, había reticencia para su establecimiento en la constitución federal.

Los estados que contaban con derechos enraizados en su tradición y cartas fundamentales, como Virginia, desconfiaban de que la Constitución federal alterara los principios de los derechos humanos previstos, en 1776, en su Constitución. Sin embargo, los antifederalistas pugnaron por la inclusión de una declaración de derechos a nivel federal, ya que pensaban que, debido a la supremacía constitucional, el texto federal podría ser aplicado contra los derechos plasmados en las declaraciones locales.⁵²

Poco tiempo después de la promulgación de la Constitución, se decidió incluir una declaración de derechos, no sólo por la actitud de los antifederalistas, sino porque Jefferson y algunos federalistas apoyaron esta moción. James Madison quiso que los derechos fueran incluidos en el texto aprobado en Filadelfia, pero Roger Sherman se opuso a que alteraran la publicación original, producto del primer Congreso Constituyente moderno y aprobado por el pueblo mediante ratificación, por lo que propuso que las reformas que configurarían la *Bill of Rights* fueran agregadas al final de la Constitución como *Enmiendas*, a semejanza de lo que había ocurrido con la Constitución de Virginia de 1776.⁵³

La justificación de enmiendas federales se basó en que dicha declaración uniformaría la consagración legal de los derechos contemplados en algunos estados, lo cual era necesario, ya que no todos consagraban los mismos derechos y las declaraciones de derechos existentes eran, además de incompletas,⁵⁴ heterogéneas y diversas.

Madison propuso las Enmiendas IX y X para dar respuesta a los ataques de los antifederalistas, en el sentido de que la Constitución federal había establecido un Gobierno federal con poderes ilimitados. La Enmienda IX aclaraba que los derechos

⁵² Kenyon, *op. cit.*, p. XXI.

⁵³ John C. Miller, *The Federalist Era 1789-1801*, Harper Colophon Books, 1963, p. 23.

⁵⁴ Descollaron algunos estados en la protección de algunos derechos: 1. Tolerancia religiosa (Massachusetts y Maryland, 1649), 2. Juicio por jurado (Nueva Jersey, 1697), 3. Cateo por autoridad competente (Pennsylvania, 1682) y 4. Igualdad ante la ley (Virginia, 1776), entre otros.

establecidos en las enmiendas no serían los únicos: los derechos previstos en los estados, que no se repitieran en la constitución enmendada, serían plenamente válidos.⁵⁵

La Enmienda X,⁵⁶ que cuenta con una disposición homóloga en México en el vigente artículo 124, fue tomada casi textualmente de los artículos de la Confederación, excepto por la palabra “expresamente” que fue suprimida de la enmienda, según mencionamos, para asignar a la Federación facultades en la Constitución y concederle a los estados facultades reservadas.

La tendencia de Marshall y los federalistas prevaleció en el tiempo y la doctrina de los Estados Unidos. La Corte Suprema fue sentando precedentes que, cada vez más, consolidaban la supremacía de los tratados internacionales sobre la legislación local. A los casos ya citados habría que añadir los de *Ware vs. Hylton* 3 US 199 (1796) y *Martin vs. Hunter’s Lessee* 14 US 304 (1816) que confirmaban la superioridad de los tratados sobre leyes locales previamente promulgadas, pero cuidando no destruir el régimen interior.

El caso de *Martin vs. Hunter’s Lessee* fue decidido con base en la opinión del ministro Joseph Story, uno de los tratadistas más prestigiados en ese país y más influyentes en México; el caso trató sobre la revisión de una sentencia del Tribunal Superior de Virginia. Story apoyó la casación como consecuencia de la supremacía constitucional. Posteriormente, en su obra publicada en 1833, Story asimila los tratados con la naturaleza de las leyes federales y su carácter obligatorio para los ciudadanos de la Unión, encomendando a los jueces la responsabilidad de aplicar preferentemente estas normas federales sobre las locales.⁵⁷

Durante el siglo xx, el incremento del poder presidencial requirió de esta supremacía en la celebración de tratados y la legitimación de esta tesis continuó siendo refrendada por decisiones de la Corte Suprema de Justicia. En *Missouri vs. Holland* 252 US 416 (1920), un caso relativo a un tratado internacional, que protege a las aves

⁵⁵ La influencia de esta disposición, instrumental para el reconocimiento judicial de derechos humanos, se aprecia en el artículo 29 de la Constitución del entonces estado de Nuevo León y Coahuila, del 4 de octubre de 1857, que determinaba: “La enumeración de estos derechos no tienen por objeto limitar, desigualar ni negar los demás que retiene el pueblo”. Confróntese esta redacción con la Enmienda IX: “The enumeration in the Constitution of certain rights, shall not be construed to deny or disparage others retained by the people”.

⁵⁶ “The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people”.

⁵⁷ Joseph Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, vol. II Little, Boston, Brown and Company, 1858, p. 376.

migratorias en Norteamérica, fue declarado constitucional y preeminente por encima de una ley local que perseguía el mismo objeto; lo curioso en este precedente fue que una ley federal, previamente promulgada, había sido considerada inconstitucional por excederse en la competencia federal, y la materia que no era constitucionalmente propia de la Federación, sí lo era en el ámbito internacional.⁵⁸

Esta curiosa tesis fue mejor expuesta en el célebre caso, estudiado y analizado en México: *United States vs. Curtiss-Wright Export Corp.* 299 *US* 304 (1936), cuya ponencia fue elaborada por el ministro George Sutherland. Los hechos giraron en torno a un decreto, del Congreso, que otorgó facultades extraordinarias al presidente de Estados Unidos, por las cuales dictó una serie de medidas de política exterior en relación con la guerra del Chaco en Sudamérica (1934), entre Bolivia y Paraguay. Esta tesis corresponde a la Doctrina Estrada, expuesta en México el 27 de septiembre de 1930.

El presidente de los Estados Unidos prohibió que cualquier empresa vendiera armamento a los países sudamericanos en conflicto, pretendiendo garantizar neutralidad. A pesar de este decreto, la compañía Curtiss-Wright vendió armas a Bolivia, por lo que fue acusada de conspiración, al contravenir la resolución del presidente Roosevelt, dictada con fundamento en un decreto del Congreso de 1934. La empresa fundó su defensa en que la delegación del Congreso era inconstitucional por violar el principio de división de poderes. El ministro Sutherland basó la opinión de la Corte en las facultades del presidente para conducir relaciones internacionales y afirmó que, históricamente, las facultades federales se habían tomado de otras que originalmente ejercían los Estados de la Confederación; por lo que al no haber tenido ellos nunca poderes internacionales, la división de competencias interna del sistema federal no era aplicable al ejercicio de facultades internacionales.⁵⁹

La resolución sobre el decreto presidencial, prohibiendo el comercio exterior de armamento a estados distintos del nacional, afectaba una situación enteramente externa a Estados Unidos, por lo que consideraciones de competencia interna no eran atendibles.⁶⁰

⁵⁸ Miriam Irish y James W. Prothro, *The Politics of American Democracy*, (3ª ed.), Prentice-Hall Inc., 1965, p. 629.

⁵⁹ Gerald Gunther, *Constitutional Law*, Nueva York, Foundation Press, pp. 254-255.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 403.

De tal suerte, la materia internacional no sólo está fuera del alcance de los estados, sino que obedece a reglas distintas de aquellas fijadas para la Federación. Para aplicar este criterio de preeminencia, no es necesaria la formalización de tratados; basta con los “acuerdos del ejecutivo”, tal como se estableció en el caso de *United States vs. Pink* 315 US 203 (1942), por el cual se aceptó la expropiación de bienes de ciudadanos rusos en la ciudad de Nueva York sin haber mediado tratado.

Por ello, Edward S. Corwin, en un clásico estudio sobre la materia, concluyó que la facultad presidencial de conducir las relaciones exteriores era ilimitada y no reconocía la restricción de la Enmienda X, es decir, de las facultades reservadas a los Estados.⁶¹

A pesar de lo anterior, cabría finalizar esta enunciación interpretativa del artículo VI de la Constitución de los Estados Unidos con las siguientes conclusiones:

- Dicho artículo fue repudiado por su autor, Martin Luther, por la forma en que fue reformado e interpretado por los federalistas.
- La supremacía de las leyes federales y tratados se fundamenta en una cadena de precedentes establecidos por la Corte Suprema de Justicia, basados fundamentalmente en la interpretación de la Enmienda X, en el artículo I, sección VIII, párrafo 18, en el sentido de que la Federación no observa facultades expresas limitativas, sino implícitas y concurrentes.
- Además de las facultades amplias de la Federación, las relaciones internacionales han gozado de mayor discreción en su contenido y flexibilidad en su formalidad, lo cual ha incrementado los poderes políticos del presidente de ese país.
- Las relaciones internacionales no reconocen en este sistema limitaciones derivadas de la distribución federal de competencias. Sin embargo, esta conclusión hay que matizarla, pues los casos decididos por la Corte Suprema que la apoyan tienen como supuestos elementos siempre internacionales, como los activos fijos que se compren sean de derecho internacional, sean los estados, organismos internacionales o extranjeros; bienes ubicados en el extranjero o comercio internacional, entre otros.

⁶¹ *The Constitution and World Organization*, Princeton University Press, 1944, p. 19.

INICIOS DEL CONTROL CONSTITUCIONAL MEXICANO

A pesar de que la Constitución norteamericana inspiró el primer régimen constitucional de México, no hubo ningún precepto similar al de la supremacía en el Acta Constitutiva ni en la Constitución de 1824. En ambos documentos se estableció la soberanía de la Nación y no se aceptó la soberanía de los estados en la forma en que se discutió en Estados Unidos, tal como lo expresó en su voto el diputado Alejandro Carpio, el 21 de noviembre de 1823.

El Acta y la Constitución de 1824, de aplicación conjunta, confieren al Congreso General el control de la constitucionalidad y de supremo intérprete de la Constitución federal, a diferencia de Estados Unidos, donde estas funciones se confiaron al Poder Judicial desde un principio. De esta manera, las únicas disposiciones contenidas en los primeros textos nacionales de la Constitución se refieren a que “las constituciones no podrán oponerse a esta Acta ni a lo que establezca la Constitución final” (artículo 24 del Acta Constitutiva), o a que “el Congreso resuelve las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta Constitución y el Acta Constitutiva” (artículo 165 de la Constitución), y de que los Estados tienen la obligación de guardar y hacer guardar las leyes generales de la Unión y los tratados celebrados con cualquier potencia extranjera (artículo 161 de la Constitución), así como la obligación de todo funcionario público de prestar juramento al Acta y a la Constitución (artículo 163 de la Constitución); no hubo discusión consignada en las actas correspondientes, por lo que poco se puede derivar del texto constitucional, a partir de 1824.

Sin embargo, por la historia de los congresos de esos años, puede afirmarse que correspondió al Poder Legislativo federal el control constitucional y la interpretación de la Constitución, por lo que se instauró en garante de los documentos políticos básicos. Abundando en las diferencias con Estados Unidos, nuestro federalismo se entendió bilateral; es decir, no sólo se aceptó el control del Congreso general sobre los estados, sin mayor discrepancia; sino que las entidades federativas reclamaron también un control recíproco sobre las autoridades federales. Esto último no se lograría sino hasta el Acta de Reformas de 1847, con el recurso del “reclamo” previsto en los artículos 23 y 24 del Acta. Muestra de ello son las iniciativas de reforma constitucional provenientes de las Legislaturas de Guanajuato y Veracruz, entre otras, durante esos años.

La aplicación de la ley federal del 21 de septiembre de 1824 que fijó las reglas para la administración de la hacienda pública de la Federación en los estados provocó que Guanajuato iniciara una reforma, en relación con el artículo 14 de la ley, que determinaba:

Los comisarios generales y subalternos, como todos los empleados de hacienda general en los Estados, están sujetos a las leyes y autoridades de éstos, en su conducta personal y delitos comunes; mas en cuanto a su oficio, responderán en lo económico y gubernativo los subalternos al comisario general, y éste al gobierno de la Federación; y en delitos o puntos contenciosos, los comisarios generales a los tribunales de circuito y los demás subalternos a los jueces de distrito.⁶²

La Legislatura de Guanajuato consideró que debería confirmarse la obligación de que los empleados federales residentes en su estado jurasen igualmente obediencia a la Constitución y a las leyes del Estado, por lo que presentó al Senado la iniciativa correspondiente el 18 de enero de 1827, habiendo sido aprobada en los siguientes términos: “Los empleados de la Federación en los estados deben prestar juramento a las constituciones de los mismos, cuando lo prevenga alguna ley o decreto de las Legislaturas respectivas”.⁶³ La Comisión de la Cámara de Diputados rindió dictamen favorable, y le dio primera lectura el 13 de abril de 1831, sin aprobarlo en definitiva.

Por otra parte, la bilateralidad del federalismo inicial se plasmó en la extensa iniciativa de la Legislatura de Veracruz, fechada en octubre de 1830. Entre las múltiples reformas sobresalen dos, que se refieren a los artículos 164 y 171 de la Constitución federal de 1824. Se adicionaría el artículo citado primeramente de la siguiente manera:

Serán nulos, de ningún valor ni efecto, las leyes y decretos de los estados que el Congreso general declarare opuestos a cualquier artículo de esta Constitución o el Acta Constitutiva. Las leyes y decretos del Congreso general contra los que protestarán el mayor número de las Legislaturas de los estados, por ser opuestas a la propia Constitución o Acta Constitutiva, serán igualmente nulos, de ningún valor ni efecto.

⁶² *Decretos y Órdenes del Segundo Congreso Mexicano*, México, 1826, p. 86.

⁶³ Isidro Montiel y Duarte, *Derecho Público Mexicano*, tomo II, México, imprenta del gobierno federal, 1882, p. 286.

Esta interesante disposición puede asimilarse a la facultad negativa de anulación de leyes del Plan de Virginia propuesto por James Madison; también es un control de la constitucionalidad por las legislaturas locales, que no son ajenas a la aplicación y reforma, tanto de la Constitución federal como de las leyes generales, por su capacidad de iniciativa y participación en la aprobación de reformas constitucionales. Esta iniciativa de Veracruz, en concordancia con la propuesta de Madison, la supera enormemente, pues la complementa con un control constitucional en reversa.

Para cumplimentar esta bilateralidad, Veracruz propuso la tesis de facultades reservadas para la Federación que la Constitución de 1824 no contemplaba, pues ninguna regla de distribución de competencias había sido adoptada. La iniciativa de reformas al artículo 171 se expuso con una dura y definitiva redacción:

Las facultades concedidas a los supremos Poderes generales y los estados quedan circunscritos a lo que terminantemente se expresa en esta Constitución o en la Acta Constitutiva. La nación y los estados se reservan respectivamente la autoridad que no han delegado.⁶⁴

En la actuación de los congresos mexicanos se observó una preeminencia constitucional sobre los demás poderes. Sólo los continuos golpes de Estado auspiciados por los Poderes Ejecutivos, disolviendo y aprehendiendo a diputados, inclinaron la balanza del poder a favor del presidente en turno. Por lo que respecta al Judicial, éste tuvo un papel secundario en la supremacía constitucional, no se atrevía siquiera a interpretarla. Como ejemplo, citaremos la consulta que la Suprema Corte de Justicia sometió el 6 de mayo de 1826, con respecto a su propia competencia para el conocimiento de las demandas que se promovieran contra las legislaturas por las leyes que éstas dictaren, en interpretación del artículo 137 de la Constitución.⁶⁵ Esta consulta fue elaborada por la Corte, ya que la Constitución de 1824 encomendaba al Congreso la resolución de dudas sobre la interpretación institucional.

Con la expedición de las Siete Leyes Constitucionales en 1836, el control de la constitucionalidad se concentró en el nuevo e incomprendido órgano denominado

⁶⁴ Montiel y Duarte, *Derecho Público Mexicano*, tomo II, imprenta del Gobierno en Palacio, 1871, p. 291. Esta iniciativa, la más avanzada para la época, merece reconocimiento y requiere descubrir a los autores de la misma.

⁶⁵ Montiel y Duarte, *op. cit.*, tomo II, p. 282-283.

Supremo Poder Conservador. Tampoco estas leyes constitucionales contuvieron una disposición clara sobre la supremacía de la Constitución.

En realidad, sólo el Acta de Reformas de 1847 contuvo disposiciones similares al marco constitucional de la supremacía. Por momentos, el Acta de 1847 es reiterativa en la distribución de competencias que estableció con exclusividad y reserva, tanto para los poderes de la Unión como para los estados. Los artículos 20 y 21 plasman la regla de que la Federación tenía, desde entonces, “facultades expresamente designadas”. El Congreso, al igual que en 1824, siguió declarando la nulidad de las leyes de los estados cuando estuvieren en contra de la Constitución; también procedía la nulidad cuando las leyes locales contravinieran las leyes federales (artículo 22 del Acta).

Esta regla, de indudable influencia del derecho de Estados Unidos, hizo que Mariano Otero cimentara una disposición frente a la bilateralidad del federalismo que él continuó observando, puesto que las facultades exclusivas de la Federación tenían la contrapartida de la limitación de los estados de sólo actuar sobre los poderes acordados a la Unión (artículo 20 del Acta).

Otero previó la invasión de los estados contra la esfera exclusiva de competencia de la Federación, y este temor justificó la facultad federal de anular leyes locales cuando contravinieran las leyes generales, tal como se había temido en el Constituyente estadounidense. Esta disposición no debía entenderse como la fundamentación de la preeminencia del derecho federal sobre el local, sino del control de la distribución constitucional de competencias, ya que tolerar una invasión de los estados a la Federación, sobre principios constitucionales o sobre sus facultades exclusivas, sería permitir que el poder de un estado fuera superior al de la Unión.⁶⁶

Aunque Otero no explicitó la hipótesis contraria, es decir, que la Federación no invadiera la competencia de los estados, es fácil deducirla del énfasis de la disposición de que los poderes de la Unión sólo tendrían facultades exclusivas (artículo 21 del Acta de Reformas).

De esta manera, el control de la constitucionalidad de las leyes se confió al Congreso, mientras que la defensa de los derechos humanos se otorgó al Poder Judicial, según el célebre artículo 25 del Acta de Reformas, elaborado por Otero. Sin embargo, la inmensa contribución de esta ley constitucional no esclareció la situación de los tratados internacionales y su jerarquía en la legislación interna.

⁶⁶ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México, (1808-1983)*, Porrúa, 1983, p. 464.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS⁶⁷

Desde los orígenes del constitucionalismo mexicano en 1824, la soberanía de los estados fue creada por la ley fundamental mediante la facultad de expedir sus propias constituciones y leyes estatales a las entidades federativas que se configuraron desde entonces. A través de sus constituciones, los estados podían organizar la estructura de su propio Gobierno (Artículo 161 de la Constitución de 1824), así como el reconocimiento de los derechos del hombre en cada entidad.

De esta manera, correspondió a los estados decidir en cuántas Cámaras depositar su Poder Legislativo y en cuántas personas depositar igualmente su Poder Ejecutivo (Artículos 158, 159 y 160 de la citada Constitución). La distribución de poderes entre la Federación y los estados fue siguiendo un modelo que ahora se denomina cooperativo, mediante el cual las facultades legislativas federales se ejercían con objetivos específicos de respetar la soberanía de los estados y para mantener el orden, la paz y la seguridad interna del país, *sin interferir con la administración interior de las entidades* (Artículos 49 y 50, Constitución de 1824).

Ante esta latitud y armonía de las leyes federales, algunos estados decidieron crear una Segunda Cámara, dentro de su Poder Legislativo, a cargo de facultades exclusivas. De los 19 estados y 6 territorios originales, alrededor de 7 estados decidieron crear este Senado en distintas etapas de su evolución constitucional, dotándolo de diferentes facultades, los cuales observaron un exitoso desempeño. Entre las atribuciones más relevantes está el control político de la constitucionalidad interna que ejercieron Chiapas, Durango, Oaxaca, Jalisco, Veracruz, México y Puebla.⁶⁸

⁶⁷ Algunos párrafos de este apartado están publicados en David Cienfuegos Salgado (coord.), *Estudios de derecho procesal constitucional local*, recuperado de <https://pdfslide.tips/documents/derecho-constitucional-mexicopdf.html>

⁶⁸ Manuel González Oropeza, "Prólogo" al libro de León Guzmán, *El sistema de dos Cámaras y sus Consecuencias*, reimpresión de la edición de 1870, Cámara de Diputados, 2003, pp. 51-52.

Otra entidad federativa, por ejemplo, estableció el cargo de ministro Superior de Justicia, como titular único del Poder Judicial, a semejanza del Poder Ejecutivo (Veracruz), pretendiendo obtener un control efectivo mediante un régimen de responsabilidad hacia su único titular.

De la misma manera, otro estado, en su breve período de separación de México, constituyó su Poder Ejecutivo con varios titulares, siguiendo las ideas del Abad Sieyes y el ejecutivo colegiado que Francia implantó en sus constituciones del siglo XVIII, y que Manuel Crescencio Rejón tanto admirara (Yucatán, 1841). En este primer período de nuestra República federal, los estados participaban de manera activa en la formación de la voluntad federal, ya que a ellos correspondían la designación de candidatos presidenciales, el nombramiento de los senadores ante el Congreso de la Unión y la iniciativa de reformas constitucionales, entre otras facultades.

Este modelo de federalismo cooperativo fue abandonado por las necesidades de centralización que se requerían ante las invasiones y asonadas del siglo XIX, así como la necesidad de fortalecer a los poderes federales frente a los estados sometidos, en ocasiones, a las presiones de caciques y de intereses regionales. La formación de partidos políticos nacionales en el siglo XX completó el proceso de centralización. La revisión judicial a través de juicio de amparo y otros procedimientos, como la controversia constitucional, para garantizar la armonía entre poderes del mismo nivel de gobierno, así como entre la Federación y los estados, incursionó en nuestro sistema demasiado tarde.⁶⁹

Se pueden distinguir cuatro períodos en el constitucionalismo estatal de México. En el primero ya descrito, se desarrolla el régimen interior de los estados (1824-1857); aunque está traspasado por un lapso de centralismo que destruyó la soberanía de éstos (1835-1846) y ayudó a incluir el nivel municipal de gobierno, que permitió descentralizar posteriormente las tendencias contrarias. En el segundo (1857-1917) se observa la consolidación de la forma federal de gobierno, también con la excepción de un lapso monárquico sostenido por la invasión francesa (1862-1867). El tercer

⁶⁹ Originalmente correspondió al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para interpretar las leyes y anularlas en caso de contradicción con la Constitución federal. Todas las leyes, incluyendo las estatales, podían ser anuladas. De esta manera, el primer control de la constitucionalidad que se tuvo en México fue el de la *anulación de leyes*. El juicio de amparo, en su primera versión de 1847, dejó intacto este control de anulación y nunca ha tenido desde su consolidación los mismos efectos que la revisión judicial en los países anglosajones.

surge a partir de la Revolución mexicana (1917-2000) y la Constitución vigente, que consolidó el papel del Gobierno federal y redujo a las entidades como espectadores en el desarrollo jurídico y político del país, a través de la existencia de un partido de Estado que unificara las decisiones políticas más importantes.

Estamos iniciando el cuarto periodo a partir de las elecciones del 2000, donde los logros del Gobierno federal ya se nos presentan lejanos frente a los retos que cada entidad federativa ha afrontado para reasumir su soberanía interna, obligados por la pluralidad y las condiciones democráticas del país. En esta etapa, el deslumbramiento del Gobierno federal dará paso al resurgimiento de los estados con sus desarrollos institucionales.

En este período, la importancia de la soberanía estatal se concentrará en la consolidación de sus constituciones. Durante el siglo xx, la supremacía de la Constitución federal eclipsó la importancia de las constituciones de las entidades federativas de México, incluso el desarrollo del control de la legalidad fue abundante tanto a nivel federal como estatal y todo un adecuado sistema contencioso-administrativo fue promovido en los estados, además de tribunales electorales y otros de la misma naturaleza para implementar eficientemente las leyes ordinarias. Sin embargo, las Constituciones de los estados quedaron como dudoso y oscuro reflejo de la Constitución federal, utilizadas sólo para replicar las reformas aprobadas al texto federal y confirmar las mismas instituciones de nuestra Ley Suprema.

Con la única excepción de la Constitución de Chihuahua de 1921, que en su artículo 10 estableció el recurso de queja para proteger los derechos reconocidos de los residentes en el estado, y que actualmente es el artículo 200 de la nueva Constitución estatal (1995); ninguna otra ley fundamental de estado alguno retomó el celo que las constituciones del siglo xix observaron para proteger la Carta Fundamental de sus respectivos estados. Incluso en el caso de Chihuahua, la falta de una ley reglamentaria no ha permitido desarrollar la protección de derechos de los chihuahuenses, a pesar de contar con la disposición constitucional para ello.

¿Hasta qué punto es correcto admitir que la ley ordinaria condiciona la entrada en vigor y aplicabilidad de una disposición constitucional? ¿No es acaso la Constitución del estado, la ley suprema de la entidad, y por lo tanto superior a cualquier deficiencia o inconsistencia de la ley ordinaria? Como la Constitución del estado es la norma fundadora del sistema jurídico estatal, la que organiza a los poderes de gobierno de la entidad, la que reconoce derechos a sus habitantes y fija los principios fundamentales de un Estado, es en esta medida la ley suprema de una entidad federativa.

Aunque por mucho tiempo se les consideró a las constituciones estatales como leyes reglamentarias de la Constitución federal, no se analizaron las consecuencias de esta categoría; simplemente se les asimiló a las leyes federales, aunque éstas no crearan un nuevo orden jurídico como las constituciones estatales ni desarrollaran un ámbito de competencia propio, previsto en la Constitución federal con el abstracto concepto de “régimen interior” de los estados.

Efectivamente, las constituciones estatales complementan, más que reglamentan, las disposiciones de la Constitución federal, en lo relativo a la soberanía parcial de las entidades federativas. Son leyes constitucionales en el sentido de que complementan los artículos 40 y 124 y sólo pueden incurrir en inconsistencia o contradicción con la Constitución en tanto contravengan una prohibición expresa de la Constitución federal, según se desprende de los artículos 117 y 118, u omitan una prescripción expresa de ella, como la prevista en el artículo 116 respecto a la no reelección y a la representación proporcional. En lo que respecta al régimen interno de los estados, las constituciones estatales son soberanas y fijan las instituciones más acordes.

Si bien las leyes federales también reglamentan disposiciones expresas en la Constitución federal, de acuerdo con el artículo 124, la competencia de la Federación está expuesta en la misma y no pueden las leyes federales excederse, sino tan sólo reglamentarla. Las constituciones estatales complementan a la Constitución federal, en tanto que la competencia de lo estatal no está expuesta por aquélla, sino por las constituciones estatales. Las facultades *reservadas* por la Constitución federal se explicitan por las constituciones estatales, por lo que ellas mismas detallan la competencia de los estados, de la misma manera que la Federal hace lo propio con las facultades federales; desde este punto de vista, ambas son normas fijadoras de competencias y participan de la misma supremacía.

No obstante, no cabe duda de que la Constitución federal es la norma fundamental de todo el orden jurídico nacional tanto por lo que hace, al ser el sustento de validez de las constituciones estatales, como por lo que no hace, al no explicitar las atribuciones estatales o no ampliar las prohibiciones y prescripciones.

Las constituciones estatales no se equiparan a las leyes federales, por ser ambas derivadas de la federal; éstas no son normas que distribuyen las competencias, sino tan sólo reglamentan las atribuciones prefijadas. Las constituciones estatales detallan las facultades reservadas por la federal a los estados, pero necesitan ser

explicitadas para fijar qué tanto pertenece al régimen interno de los estados, esto sólo le corresponde a los textos fundamentales de las entidades federativas.

En contraste, las leyes federales sólo pueden determinar competencias, por delegación expresa de la Constitución federal, en materias concurrentes que exceptúan la regla general de distribución de competencias del artículo 124. Pero esta situación es excepcional y estas leyes también participan, en mi opinión, de la naturaleza de leyes constitucionales junto con las constituciones estatales.

A partir de la Constitución de Veracruz aprobada en el 2000, las constituciones estatales comenzaron a implementar medidas de protección jurisdiccional de sus normas fundamentales, a través de procedimientos que son familiares a la justicia federal y que muchos de ellos, por cierto, se originaron en los estados antes que en la Federación.

Además del juicio de amparo en la Constitución de Yucatán de 1841, cabe mencionar que en la segunda mitad del siglo XIX coexistieron medidas de protección constitucional estatal en las entidades federativas. De esta manera, podemos reportar el “amparo” de parte del Poder Judicial de Campeche para proteger los derechos de los habitantes contra actos específicos del Poder Ejecutivo estatal, según la Constitución del estado de 1861, en su artículo 66, fracción I. Lo mismo se puede decir de Tabasco, que en su Constitución de 1857 estableció el amparo para proteger a sus habitantes en el goce de sus derechos contra las autoridades políticas del estado, limitándose a reparar el agravio, según lo preceptuado en el artículo 50, fracción I de dicha Constitución.

El primer antecedente de la controversia constitucional lo encontramos en la Constitución de Morelos y sus reformas de 1878, cuando confía a su Tribunal Superior de Justicia la facultad de dirimir controversias entre el legislativo y el ejecutivo por leyes o actos que se consideren anticonstitucionales, según los artículos 110 y 111 de la Constitución morelense. El procedimiento debería ser sumario y resolverse en cinco días, se exceptuaban los actos del Congreso estatal referidos al gran jurado y al colegio electoral, según el artículo 116 y, además, se consignaba que en esta función el tribunal no estaba facultado para interpretar la Constitución, sino sólo a aplicarla.

De esta manera, la tradición que retoma la Constitución de Veracruz no es una novedad, pero sí es una actualización importante de un principio racional que se abandonó inexplicablemente en el siglo XX: la constitución de una entidad federativa es también una ley fundamental que debe protegerse contra cualquier infracción y toca a los estados protegerla ejerciendo un control interno de la constitucionalidad.

Como se aprecia, la protección de las constituciones estatales fue cuidadosamente delineada por los propios estados, pero en el siglo xx fue relegada a una materia secundaria y de poco interés nacional. Aunque en un principio, los medios de control interno fueron, en el ámbito de la responsabilidad política, creando instituciones *ad hoc* para ello, como el consejo de gobierno; los estados han recobrado el valor de procedimientos judiciales a partir de la Constitución de Veracruz del año 2000.⁷⁰

JUICIO POLÍTICO COMO CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

El juicio político fue el primer procedimiento que se implementó para hacer a las autoridades responsables por violaciones al texto constitucional. Aunque los poderes judiciales en un país de derecho codificado son en verdad la rama de gobierno más débil, su acción sobre la reparación de derechos y la suspensión de leyes inconstitucionales es tremendamente más eficaz, que la majestad de los legisladores en remover e inhabilitar a las autoridades infractoras de la Constitución.

Resulta claro desde un principio, que la función judicial es esencial a la formación del régimen interior de los estados y a la consolidación de su soberanía. Por ello, originalmente, las constituciones estatales otorgaban a sus tribunales definitividad en sus resoluciones y ninguna otra autoridad judicial extraña estaba facultada para revocar sus resoluciones finales. Muchas disposiciones estatales constataban este principio de la siguiente manera: todas las controversias serán resueltas por los tribunales del estado, no pudiendo haber más de tres instancias.

Sin embargo, el juicio de amparo, que a partir de 1857 se convirtió en el procedimiento federal por antonomasia, pretendió aplicarse como un monopolio por parte del Poder Judicial federal y, desde 1869, los asuntos decididos en última instancia en los tribunales estatales pueden ser revisados a través de un nuevo juicio, el de amparo, sobre la base de una interpretación constitucional. Este procedimiento, que es congruente con nuestro sistema constitucional, tiene sus críticos cuando se pretende excluir a todos los tribunales, incluyendo a los estatales, para el examen, control y protección de la Constitución federal, a pesar de lo dispuesto claramente en el artículo 133 constitucional.

⁷⁰ Debemos recordar que el movimiento inicial para iniciar la revisión judicial a través del juicio de amparo provino del estado de Yucatán y su adopción por la Federación fue posterior.

No obstante, aún después de 1857, los estados no abandonaron por completo su obligación de proteger sus propios textos constitucionales. La tradición del derecho codificado mantuvo a las legislaturas estatales como los intérpretes auténticos de las constituciones y leyes estatales,⁷¹ así como garantes del orden constitucional;⁷² pero los tribunales estatales también comenzaron a intervenir en la protección de los derechos del hombre⁷³ e incluso a resolver controversias entre los poderes del gobierno estatal.⁷⁴

Durante el tercer período, las constituciones estatales comenzaron a ser más dependientes de los cambios en la Constitución federal, que en un principio sólo se hacían para regular los poderes e instituciones federales, pero que fueron imitados por los estados. Sin embargo, en este mismo período empezó a reducirse el “espacio constitucional” de éstos, al aumentar la regulación de los poderes de gobierno estatal dentro de la misma Constitución federal. Aunado a lo anterior, la federalización de materias fue la causante de agregar, como facultades exclusivas, materias que antes pertenecían al ámbito reservado de los estados. El modelo cooperativo del primer

⁷¹ La Constitución de Nuevo León de 1879 estableció en su artículo 63, fracción XLI, el principio de la legislación como un proceso de interpretación constitucional.

⁷² Con el objeto de hacer del juicio político un proceso efectivo de protección constitucional, muchas constituciones estatales otorgaron al pueblo el poder de denunciar públicamente cualquier infracción a la Constitución del estado ante los congresos locales respectivos. Otros estados establecieron comisiones o consejos para supervisar el buen funcionamiento de las demás autoridades y cuidar que sus actos no infringieran su Constitución. Otros establecieron ambos sistemas: Denuncia popular: 1857 Colima (artículo 172), 1861 Guanajuato (artículo 115), 1874 Guerrero (artículo 17), 1875 Michoacán (artículo 133), 1861 San Luis Potosí (artículo 117). Comisión o Consejo: 1857 Chiapas (artículo 46, fracción V), 1858 Chihuahua (artículo 64, fracción II), 1863 Durango (artículo 52, fracción VIII), 1874 Guerrero (artículo 30, fracción I), 1870 Hidalgo (artículo 53, fracción I), 1857 Jalisco (artículo 20, fracción I), 1870 México (artículo 57, fracción V), 1875 Michoacán (artículo 36, fracción I), 1878 Morelos (artículo 51, fracción I), 1879 Querétaro (artículo 69, fracción I), 1861 San Luis Potosí (artículo 33, fracción I), 1877 Sonora (artículo 68, fracción I), 1857 Tabasco (artículo 37, fracción I), 1871 Tamaulipas (artículo 42, fracción I).

⁷³ En las siguientes Constituciones: 1861 Campeche (artículo 66, fracción I), 1880 Puebla (artículo 83), 1857 Tabasco (artículo 50, fracción I).

⁷⁴ En 1878 Morelos estableció una solución peculiar para resolver las controversias entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo del estado, antecedente del actual procedimiento federal denominado controversia constitucional, ya que resuelve los problemas de constitucionalidad en leyes y actos (artículos 110 y 111), excluyendo a las resoluciones dictadas en el juicio político y en el carácter de colegio electoral, así como las reformas constitucionales (artículo 116). Aún al ejercer esta poderosa facultad, la Constitución de Morelos prescribía que el Poder Judicial no estaba facultado para hacer interpretaciones de la Constitución, sino tan sólo aplicar sus disposiciones. Otros estados contemplaron al Legislativo con funciones para dirimir las controversias entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo del estado: 1857 *Chiapas* (artículo 43, fracción IX) y 1879 *Nuevo León* (artículo 66, fracción XVIII).

período fue transformado en un modelo confederado ampliado, donde la federación fue acumulando ámbitos de competencia de manera exclusiva y excluyente.

En este período, todos los controles constitucionales estatales que eran ejercidos ampliamente por las entidades federativas fueron declinando y desapareciendo por el juicio federal de amparo. Con ello, los estados no sólo perdieron sus mecanismos de control interno, sino que la importancia de sus Constituciones fue decayendo igualmente y con ello, su soberanía fue perdiendo valor y sentido. Las constituciones estatales se fueron transformando en meras leyes reglamentarias de la Constitución federal y las infracciones a los instrumentos constitucionales estatales se federalizaron, haciendo los estados depender de los tribunales federales la defensa de la soberanía interna reconocida por nuestra Constitución federal.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL INTERNO DE LOS ESTADOS

El control constitucional estatal se convirtió en un control de la legalidad a nivel federal. Durante este tercer período se dio un paso favorable a la reversión de esta situación, por el pleno de la Suprema Corte con el amparo en revisión 3112/88 interpuesto por Elpidio Fontes Lagunes, resuelto el 20 de febrero de 1990.⁷⁵ El caso versó sobre la queja de un ciudadano de Veracruz, quien demandó la inconstitucionalidad de una reforma a la Constitución del estado, recaída al artículo 130, que prescribía la manera de reformar la Carta estatal, la cual se había hecho aparentemente sin seguir el procedimiento marcado para su reforma. La Suprema Corte consideró que no se podía ocupar de las violaciones a las constituciones estatales, sino que ello era tarea del propio estado. Con este precedente, la reforma integral de la Constitución de

⁷⁵ La cual produjo la tesis XV/90 con el título Constitución local. Cuando se reclaman en amparo sus reformas, por no ajustarse a los requisitos que para ello establece, compete a los tribunales colegiados de circuito conocer de la revisión. Lo anterior se justifica en la competencia del pleno de la Suprema Corte para conocer leyes locales que infrinjan directamente la Constitución federal: cuando en el juicio se impugna la violación a la Constitución local llevada a cabo por una reforma a su texto, sin seguir el procedimiento marcada por la misma, sin afectar la Constitución federal. Se estimó incompetente la Suprema Corte, por lo que consideró que los Tribunales Colegiados serían competentes para resolverlo. Esta tesis se aprobó el 17 de abril de 1990. La resolución declaraba la incompetencia de la Suprema Corte, se unió a la resolución previa del segundo Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito que se había declarado igualmente incompetente para resolver el litigio el 11 de octubre de 1988.

Veracruz se tomó para considerar los controles internos de constitucionalidad, por primera vez, en las reformas discutidas en 1999.⁷⁶

Posteriormente, las disputas políticas, más que las jurídicas, provocaron que la constitucionalidad de los nuevos medios de control veracruzanos fuera sometida al escrutinio de la Suprema Corte de Justicia en cuatro casos de controversias constitucionales,⁷⁷ que finalmente fueron resueltos en el sentido de que los estados están constitucionalmente facultados para establecer medios de control y de protección a los derechos consignados en sus propias constituciones.

Paradójicamente, el cuarto período trata de recobrar los logros alcanzados durante la primera y segunda etapa de este desarrollo, aunque a un paso lento y mesurado. Hasta el momento, alrededor de siete estados han recobrado la facultad para sus poderes judiciales: proteger los derechos a sus habitantes y la constitucionalidad del mismo, sin necesidad de depender del Poder Judicial federal. Sin embargo, sus desarrollos son asimétricos, no se encuentran en estos estados las mismas instituciones ni los mismos alcances. Aunque una perfecta simetría no es deseable, pues vivimos en un sistema federal que debe reconocer diferencias, es conveniente lograr una base común mínima de protección constitucional en cada estado.

En el 2000 cambiamos actores políticos y los partidos cobraron un dinamismo inusitado; pero a partir de ese año significativo, las instituciones jurídicas han cambiado poco y todavía padecemos las secuelas de un presidencialismo exacerbado, de la centralización y de la carencia de nuevas instituciones que requiere el país ante la democracia y pluralidad. Esta inamovilidad de instituciones federales produce una oportunidad para que los estados recobren su soberanía e implanten en su ámbito de competencia instituciones como medios jurisdiccionales de protección constitucional, sin depender de la consabida reforma constitucional federal.

No todos los estados cuentan con una institución análoga a la jurisprudencia federal; sin embargo, algunos las tienen o cuentan con instituciones equivalentes, como Oaxaca, que sostiene, en su Constitución, la facultad del Poder Judicial para solicitar la reforma de la legislación con el objeto de que se conforme con las decisiones judiciales sostenidas.

⁷⁶ Quienes proyectamos la reforma integral de la Constitución de Veracruz, también nos basamos en el recurso de queja plasmada en el artículo 10 de la Constitución de Chihuahua de 1921.

⁷⁷ Estos casos fueron iniciados por los gobiernos de oposición al gobierno del estado, dirigidos por el Ayuntamiento de Orizaba.

Cuando los tribunales estatales han sido acosados por presiones políticas internas, la controversia constitucional federal ha resultado una buena medida de defensa hacia la independencia de los tribunales. Un caso reciente es el del Poder Judicial de Guerrero, donde dos magistrados y un juez fueron enjuiciados por el Congreso del estado.⁷⁸

Por lo tanto, debido a este progreso de la independencia judicial frente a las intervenciones inconstitucionales de los otros poderes,⁷⁹ faltan desarrollos institucionales que permitan a los poderes judiciales locales recobrar su prestigio y presencia.⁸⁰

En la cuarta época del desarrollo del derecho constitucional estatal, se deben resolver las interrogantes derivadas de la inercia de la anterior etapa:

1. Definir la apropiada jerarquía de las constituciones estatales: en mi opinión, tal como lo he expresado en este capítulo, deberían considerarse leyes constitucionales y no sólo leyes reglamentarias.
2. El papel de los tribunales estatales como defensores de los derechos del hombre e, incluso, de las garantías individuales: hasta el momento, la Suprema Corte de Justicia ha aceptado que los estados protejan sólo los derechos que, en demasía, consagran en sus respectivas constituciones, pero ¿qué pasa con los estados que repiten, en éstas, las mismas garantías individuales de la constitución federal? ¿Podrán ser partícipes en la protección de esos derechos, sobre todo cuando se involucran con otros que son genuinamente estatales?
3. La declaración de inconstitucionalidad de las leyes en los estados: si el control interno de la constitucionalidad en los estados llevara a considerar la declaración de inconstitucionalidad de leyes, ¿cuál debería ser el procedimiento para lograr la anulación de éstas y así garantizar la igualdad de la ley para todos los habitantes del estado?

⁷⁸ Expediente número 328/2001. Esta controversia se refiere a la remoción declarada por el Congreso del Estado de Guerrero de los magistrados Miguel Maya Manrique y Jesús Martínez Garnelo, así como la jueza María del Pilar León Flores. La Suprema Corte decidió a favor de los jueces en noviembre de 2003 y ellos fueron reinstalados. Similar a esta controversia, la Corte decidió otra en 1997, donde tres magistrados y un juez de primera instancia fueron removidos a través del juicio político por la Legislatura del estado de Jalisco (Expediente número 19/1997).

⁷⁹ Carlos Báez Silva, "Cambio político y Poder Judicial en México", Universidad Nacional Autónoma de México, www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos2004/0902/mesa11/282s.pdf

⁸⁰ Rafael Estrada Sámano, "Administration of Justice in México: What does the future hold?", *The United States-Mexico Law Journal*, Albuquerque, 1995.

CONTROL CONSTITUCIONAL POR ÓRGANOS LEGISLATIVOS

EL JUICIO POLÍTICO⁸¹

Los servidores públicos son individuos que ocupan un cargo público, electivo o por designación, ellos son considerados en las constituciones respectivas. Aunque la entidad estatal puede estar sujeta a la responsabilidad, la legislación mexicana sólo contempla a los individuos y no al Estado *in abstracto*. Incluso conceptos fundamentales, como el Estado de derecho, se refieren a la regulación normativa de las facultades de autoridades, individualmente consideradas.

Esta identificación entre responsabilidad e individuo excluye a los órganos de gobierno para considerarles sujetos de responsabilidad. No podría pensarse en la responsabilidad política, penal, civil o administrativa del Congreso o de la Suprema Corte de Justicia, como tampoco de ninguna Legislatura o Tribunal Superior de Justicia.

En los órganos colegiados de gobierno no es posible fincar la responsabilidad, pues las decisiones y actos son tomados en conjunto. Cualquier intento para hacerlo se perdería en el anonimato de la autoría y en la imposibilidad de determinar la causalidad entre el sujeto y el delito o infracción cometida. Además, la historia política y jurídica no recaba en sus anales ejemplos de enjuiciamientos a los Poderes Legislativo o Judicial.

De ahí que el concepto de responsabilidad sea compatible con los órganos de gobierno de titularidad única, ejecutivos y jueces unitarios tienden a ser los destinatarios de las medidas de sanciones políticas.

En la configuración del sistema presidencial, el tema de la responsabilidad fue toral para decidir su estructura. Los constituyentes americanos y mexicanos estuvieron renuentes, en su momento, a depositar el Poder ejecutivo en una sola persona, pues

⁸¹ Este apartado está publicado en: <http://docplayer.es/14112091-Bases-constitucionales-de-las-responsabilidades-de-los-servidores-publicos-estatales-y-municipales.html>

precisamente querían descartar la similitud con las monarquías inglesa y española. Sin embargo, los promotores del sistema presidencial consideraron indispensable la unidad del Ejecutivo, manifestando que no habría identificación con un monarca puesto que, además de la forma republicana y federal de gobierno, el presidente sería responsable de sus actos, a diferencia de los reyes que no lo son ante sus parlamentos.

En México, algunos titulares del Poder Ejecutivo han sido responsables históricamente: Juan B. Ceballos en 1853, Antonio López de Santa Ana en 1857, Benito Juárez en 1861 y Maximiliano en 1867.

Los gobernadores, por su parte, comparten las mismas características del Ejecutivo federal y, en consecuencia, también están sujetos a responsabilidad. En realidad, han sido los gobernadores de los estados, los servidores públicos más enjuiciados tanto a nivel federal como local.

A partir de la Constitución de 1857, el sistema mexicano de responsabilidad se ha perfilado con ejecutores y sujetos responsables bien definidos. De esta manera, la responsabilidad política ha sido efectiva por parte de los congresos y legislaturas que gozan exclusivamente de esta facultad. Tanto el Poder Legislativo federal como los locales han enjuiciado políticamente a ejecutivos, secretarios de Estado, jueces y magistrados, pero nunca a un miembro de esos congresos. La responsabilidad política es, en consecuencia, una función de control constitucional de los legislativos hacia los otros poderes para sanear al Estado de los servidores cuya confianza se ha perdido.

La responsabilidad penal ha sido compartida entre los Poderes legislativos y los tribunales penales. La Cámara de Diputados a nivel federal y las legislaturas a nivel local tienen que desechar las acusaciones temerarias contra los servidores públicos y decidir si hay elementos razonables para que dicho servidor sea sometido a la jurisdicción de los tribunales competentes. Superado este requisito de procedencia, antes denominado fuero constitucional, el servidor queda suspendido en sus funciones para ser juzgado por los delitos imputados. Esta responsabilidad ha procedido contra los servidores públicos de todos los poderes de gobierno y de todos los ámbitos. Su función es punitiva en tanto que sanciona una conducta delictiva.

La responsabilidad civil recae exclusivamente en las personas de los servidores públicos y es fincada por los tribunales comunes. Para su concreción, estos servidores no cuentan con fuero o requisitos previos. Su función es reparadora de los daños y perjuicios ocasionados por dolo o negligencia en el servicio público.

La responsabilidad administrativa se deriva de las relaciones jerárquicas entre autoridades superiores. Su función es correctiva, pues tiende a garantizar la eficiencia de los servidores prestados.

NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Aunque en el sistema anglosajón el Parlamento, con su confusión de poderes, podía juzgar no sólo a los funcionarios públicos, sino incluso a ciudadanos comunes expidiendo para ello los *bills of attainder*. Con la Constitución de los Estados Unidos de 1787, se prohíbe que el Congreso juzgue delitos y se le encomienda la responsabilidad política.

La fijación del procedimiento con una Cámara de Representantes acusadora, se debió al Plan de Carolina del Sur y a la argumentación de Gouverneur Morris en el Constituyente de Filadelfia. El juzgador fue determinado gracias al constituyente David Brearly, que propuso, y así se aprobó, que fuera el Senado y no la Suprema Corte, porque ésta podía desestabilizar a los otros poderes. Como los ministros de la Corte eran y son designados a propuesta del presidente, se temía su influencia; mientras que el Senado, por su número y estructura, estaría alejado de influencias. El vicepresidente, como presidente *ex officio* del Senado garantizaría generalmente imparcialidad. El Senado, finalmente, tendría el mismo prestigio que la Cámara de Representantes para exculpar a un acusado.

Otro signo distintivo de la responsabilidad de funcionarios, la dio el constituyente Charles Pinckney y la experiencia de las Constituciones de Virginia y Delaware, previas a la federal, que establecían la responsabilidad política sólo después de dejar el cargo; por ello favorecieron la reelección de los ejecutivos para que hubiera un mayor periodo en el que se pudiera exigir dicha responsabilidad en caso de haberla.

Se debe a Alexander Hamilton y a James Wilson la caracterización del juicio político como un procedimiento especial sustanciado exclusivamente ante el Congreso para determinar la culpabilidad política de un funcionario y, en su caso, aplicarle sanciones de índole política, como la remoción y/o la inhabilitación para ocupar cargos públicos en el futuro; por eso Alexis de Tocqueville la anuncia como una jurisdicción política.

En la Constitución mexicana se han consagrado estos principios del modelo norteamericano, aunque con variaciones. Durante la vigencia de la Constitución de 1857, y debido a la propuesta de Marcelino Castañeda, se implantó un sistema como la propuesta original del Plan de Carolina del Sur; es decir, ante la supresión del Senado, el sistema haría de la Cámara de Diputados un jurado de instrucción que fijaría la culpabilidad del funcionario, mientras que la Suprema Corte aplicaría la sanción correspondiente. Así se incluyó a los gobernadores como sujetos de la responsabilidad política, ya que serían desde entonces responsables por el cumplimiento de dichos ordenamientos federales.

Precisamente, el concepto de que la Constitución y las leyes federales, así como los tratados internacionales, serían la ley suprema de la nación no implicaría la subordinación de orden normativo local al federal, sino la obediencia y cumplimiento del ámbito federal por parte de los funcionarios locales. Así, los gobernadores publicarían y harán cumplir las leyes federales y no sólo las locales; las legislaturas no aprobarían más que las leyes reservadas a su competencia por la constitución federal y los jueces locales se arreglarían a lo establecido en el ámbito federal. Por ello el tercer párrafo del artículo 108 establece la responsabilidad federal a los gobernadores de los estados, a los diputados de las legislaturas locales por violaciones a la Constitución y leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales que constituye la responsabilidad penal.

Volviendo a la Constitución de 1857, se determinó que correspondería a la Suprema Corte la facultad exclusiva de imponer todo tipo de penas, incluyendo las políticas, lo cual significó un alejamiento del modelo norteamericano. Sin embargo, como la culpabilidad del funcionario era determinada por un solo órgano de gobierno, como era el Congreso unicameral y a la Corte le correspondía la aplicación de la ley correspondiente, también obra del mismo Congreso, para aplicar la debida sanción; Emilio Rabasa, en su libro *La Constitución y la dictadura*, criticó severamente este procedimiento que dejaba a los servidores públicos en manos del Congreso de la Unión.

El primer caso de responsabilidad política federal de un gobernador fue el de Santos Degollado, cuyo juicio se sustanció al final de las sesiones del Congreso Constituyente de 1857. Siguió el caso de Julio Cervantes, gobernador de Querétaro, sustanciado en 1869.

En el caso del gobernador de Jalisco, Antonio Gómez Cuervo, acusado de violar las garantías individuales y no respetar el juicio de amparo, se precisó que para fincar

la responsabilidad política era indispensable la existencia de una ley anterior que determinara las penas. Se dio esta argumentación después de que Gómez Cuervo fuera encontrado culpable por la Cámara de Diputados y en el pedimento fiscal de Ignacio M. Altamirano, se consideró que las sanciones políticas deberían estar precisadas en una ley expedida con anterioridad al caso, como cualquier ley penal, por lo que al no haberse promulgado, no podría aplicarse sanción alguna. A raíz de este caso se apresuró la expedición del decreto de fecha 3 de noviembre de 1870, expedido en uso de facultades extraordinarias.

Con su restauración en 1874, el Senado no sólo fue designado juzgador político, sino también juzgador penal de los funcionarios públicos. Especialmente el artículo 36 de la Ley de 6 de junio de 1896 hizo del Senado el juzgador de los servidores.⁸²

El sistema volvió a hacer un cambio en la Constitución de 1917. Éste se explicó durante los enjuiciamientos de los exgobernadores de Querétaro, Ernesto Perusquía en 1919, y de Jalisco, José G. Zuno en 1926. En el caso de Perusquía, la recién estructura del gran jurado del Senado se había declarado incompetente para conocer de responsabilidad, a pesar de haber sido encontrado culpable, supuestamente, por la Cámara de Diputados. Bajo el sistema constitucional de 1857 esto no hubiera sido posible, ya que la culpabilidad era determinada por los diputados y al juzgador le tocaría la aplicación de la pena; mientras que, a partir de 1917, la primera Cámara sólo investigaba los hechos y acusaba en caso de encontrar elementos. El Senado determinaba finalmente la culpabilidad y, además, aplicaba la sanción política correspondiente.⁸³

De 1918 a 1926 el juicio político fue un medio socorrido para remover a gobernadores o inhabilitar a exgobernadores. Sin embargo, a partir de 1929 hasta 1975, la vía utilizada por el Senado, por ser más sumaria y provista con menos formalidades, ha sido la desaparición de poderes para reconocer al gobernador en funciones, lo cual contraría el sistema de responsabilidad política.

⁸² Jesús Zamora Pierce y Juan Velázquez, “Competencia para juzgar a los actos de funcionarios por delitos de responsabilidad oficial, cuando han dejado de ocupar su cargo”, *Lecturas Jurídicas*, núm. 66, 1978, p. 8.

⁸³ Manuel González Oropeza, “Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos (1917-1983)”, *Las responsabilidades de los servidores públicos*, Manuel Porrúa, 1983, pp. 75-76.

DESAPARICIÓN DE PODERES COMO CONTROL POLÍTICO

Aunque la desaparición de poderes es una institución tardía en el desarrollo constitucional mexicano en la relación federación-estados, no lo es en la relación estados-municipios. La forma republicana de gobierno requiere que las entidades federativas observen un orden constitucional basado en elecciones periódicas y con autoridades electas democráticamente, respetando la separación de poderes.

La ausencia de autoridades legítimas fractura el funcionamiento constitucional de los gobiernos estatales y no permite la actualización de todas las demás instituciones del federalismo y de la representación política. En tal virtud el control constitucional también opera de manera vertical hacia los estados, con diferentes medidas de intervención federal para corregir la ausencia de autoridades legítimas, facultando a órganos centrales la restitución del orden constitucional en las entidades federativas.

De la misma manera, este control vertical existe al interior de las entidades federativas para subsanar vicios de las autoridades municipales. Desde 1825, existe en la Constitución de Veracruz la facultad de la Legislatura, seguida por otros estados, para separar de su encargo a todas las autoridades municipales cuando éstas hayan abusado de sus facultades, excediéndose de los límites de su Constitución; a esta institución aún se le conoce con el nombre de suspensión de ayuntamientos.

A partir de 1983, la Constitución federal, para legitimar y uniformar las medidas de intervención estatal ante los casos de responsabilidad de los munícipes, asumió como facultad de las legislaturas estatales estas medidas de control constitucional interno, de manera uniforme, para todos los estados. De esta manera, el artículo 115 contempla la “revocación, suspensión y desaparición de ayuntamientos”. Aunque el texto constitucional no diferencia las tres medidas, cabría distinguir a la suspensión de ayuntamientos, por su trayectoria histórica, como el procedimiento idóneo para fincar la responsabilidad política de los integrantes del ayuntamiento por abuso de poder o descuido en las funciones edilicias que deben sancionarse con la remoción de las autoridades responsables.⁸⁴ Por ello, es necesario sistematizar las múltiples causales y procedimientos para fincar la responsabilidad de los ayuntamientos.

⁸⁴ Manuel González Oropeza, “Desaparición de ayuntamientos”, *Estudios Jurídicos en memoria de Roberto Mantilla Molina*, Porrúa, 1984, p. 420.

El Estado de México presenta un modelo que establece el juicio político ante la Legislatura y reglamenta un meticuloso procedimiento, en el cual la sección instructora de la Legislatura es el jurado de acusación y el pleno del mismo órgano, con un *quorum* calificado, es el jurado de sentencia. Es decir, la sustanciación completa de la responsabilidad política corresponde exclusivamente a la Legislatura. Sin embargo, el esquema general que se presenta en las legislaciones estatales es el de instaurar a las legislaturas como jurado de acusación y al pleno de los tribunales superiores de justicia como jurado de sentencia.⁸⁵ Ante la ausencia de senados estatales, producto de un olvido para reinstalarlos desde 1874, no puede reproducirse a nivel local un procedimiento parecido que a nivel federal se prevé para el juicio político.

Que la responsabilidad política sea sustanciada totalmente por la Legislatura del estado no deja de ser un inconveniente para todo servidor público, ya que significa que esta materia está totalmente controlada por una misma cámara.

Por otra parte, en la responsabilidad política de los gobernadores habrá que considerar un problema que se presenta cuando el gobernador, ante el enjuiciamiento sustanciado por la legislatura, acude al Senado alegando una controversia política ante él y la misma. De esta manera, se ha evadido la aplicación estricta de un régimen de responsabilidad por la intervención federal.

Efectivamente, en virtud de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución federal, el Senado está facultado para dirimir controversias políticas entre los poderes de un estado. Algunos gobernadores han planteado, en consecuencia, que el juicio político en su contra es una controversia política entre ambos poderes. Casos como el del gobernador Hipólito Charles de Coahuila, decidido por el Senado el 30 de noviembre de 1880, y el de José Santos Godínez de Nayarit, decidido el 23 de octubre de 1919, por ejemplo, ilustran esta vaguedad y exigen una determinación al respecto de la intervención federal.

Además, los gobernadores son responsables políticamente, en el ámbito federal, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, correspondiendo exclusivamente al Congreso de la Unión aplicar dicha responsabilidad, que traería como consecuencia su remoción y/o inhabilitación (artículos 108, tercer párrafo y 110, segundo párrafo). Pero también el gobernador es responsable por la comisión de

⁸⁵ Raúl Ramírez Medrano, "Régimen constitucional de responsabilidad de los servidores públicos de los estados de la federación", *Revista Jurídica Mexicana de Justicia*, vol. II, núm. 2, 1984, p. 207.

delitos federales, como el manejo indebido de fondos y recursos federales, o locales, como los graves del orden común y contra la soberanía del estado (artículo 5 de la Ley de responsabilidad de los servidores del estado y municipios).⁸⁶

EL JUICIO POLÍTICO COMO CONTROL CONSTITUCIONAL

La libertad, la justicia y la legalidad son ineficaces si no existe la responsabilidad política de los servidores públicos. Para los gobiernos republicanos, representativos y federales, es una condición *sine qua non* para su existencia; no se trata de la persecución de los manejos ineficaces o actividades ilícitas de los servidores públicos, sino de que se haga efectiva la responsabilidad por el cargo que ejercen y la pérdida de confianza de la sociedad hacia el sujeto en quien ellos delegaron su confianza. En estos objetivos, el control constitucional tiene fincados sus más altos fines.

La consolidación de un Estado de derecho en cualquier nación es fundamental no sólo para su existencia, sino para su indispensable evolución social y política. Y para una plena existencia del Estado de derecho, sin excepciones ni fueros, la responsabilidad de los servidores públicos debe hacerse efectiva a través del juicio político. Toda responsabilidad política implica la violación a un principio constitucional.

El juicio político es el único instrumento que posee el Poder Legislativo para hacer prevalecer la Constitución contra actos que la contravienen. La mayoría de los demás instrumentos de control constitucional le corresponden al Poder Judicial. El Poder Ejecutivo no cuenta con ningún medio tan completo para hacer prevalecer la Constitución, pues ni siquiera su veto sobre las leyes ordinarias es definitivo, aunque considere que sean inconstitucionales.

El juicio político no debe confundirse con la venganza o la reyerta de algún particular, sino la sanción que la sociedad aplica contra quien lesiona el Estado de derecho, el cual finalmente permite la existencia de los Estados democráticos. En efecto, en muchas ocasiones el juicio político se empleó como un instrumento de venganza hacia algún funcionario o empleado público; por ello, fue necesario reglamentar su aplicación, encargando su ejecución al Congreso de la Unión, a través

⁸⁶ González Oropeza Manuel. *La Dimensión Constitucional del Gobierno Municipal*. H. Congreso del Estado de Guerrero LIX Legislatura, 2010, pp. 229-232.

de la Cámara de Diputados, quien actúa como acusador, en tanto que la Cámara de Senadores se erige como jurado de sentencia; las resoluciones emitidas por ambas cámaras son irrevisables.

El juicio político, como su nombre lo indica, cuenta con un procedimiento jurisdiccional para fincar la responsabilidad política sobre un servidor público que ha infringido la Constitución. Pero se trata de un juez político que juzga de manera exclusiva las faltas de orden político. Si bien la Cámara de Diputados investiga las faltas y acusa, la de Senadores actúa como jurado de sentencia y sus sanciones serán aplicadas mediante resoluciones aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, las cuales consistirán en la destitución del servidor y en su inhabilitación para desempeñar funciones públicas.

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados y senadores son inapelables. El procedimiento del juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y un año después de haber cesado.

Tratándose de la responsabilidad política en los estados, al tener legislaturas unicamerales, la investigación y acusación es generalmente sustanciada por la sección instructora de la propia legislatura y las conclusiones se someten al pleno; todo lo cual nos parece inconstitucional, ya que el poder legislativo se erige en juez y parte en esta delicada responsabilidad. Una transformación más acorde al Estado de derecho sería que el congreso local pudiera investigar y acusar ante el pleno de los respectivos tribunales superiores de justicia estatales.

Para llegar hasta este punto, el juicio político ha tenido que transitar por un camino largo y difícil, pues la jurisprudencia colonial que rigió durante trescientos años no contemplaba este instrumento político, y el México independiente tuvo que echar mano de las legislaciones de otras naciones para asegurar la funcionalidad de su Estado de derecho y garantizar el cumplimiento de la Constitución.

Revisemos cuáles han sido los antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos y del juicio político.

ORÍGENES DEL JUICIO POLÍTICO ANGLOSAJÓN

Nuestro sistema de responsabilidad política, derivada del incumplimiento grave de las disposiciones de la Constitución y de las leyes, proviene del sistema anglosajón en

principio y, en lo particular, del sistema de los Estados Unidos. Ello se debe a que este último fue derivado de la tradición inglesa de responsabilidad; además, la supremacía constitucional y la jerarquía de normas que en ella se definieron inspiraron nuestra naciente República a principios del siglo XIX.

Los orígenes anglosajones se remontan a los procedimientos judiciales que el parlamento británico sustanciaba contra cualquier persona (juicios por comisión, *bills of attainder*) por delitos y faltas que esos mismos órganos consideraban infracciones en las leyes. Eran las leyes expedidas por el Parlamento las que se aplicaban, debido a que Inglaterra no tiene una Constitución. Cualquier responsabilidad surgida de infracciones a las leyes por ellos expedidas tendría que ser resuelta por el órgano de creación legislativa. La versión moderna de la responsabilidad política, y su juicio sustanciado ante las asambleas legislativas, proviene de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, la cual inspiró a los constituyentes mexicanos sobre la procedencia y consecuencias de este juicio peculiar; sin embargo, sus raíces están en el sistema parlamentario de Inglaterra.

Justo en el año en que se aprobó el texto de la Constitución de los Estados Unidos, el parlamento inglés llevaba a cabo un juicio político (*impeachment*) contra Warren Hastings (1732-1818), quien había sido gobernador en la India (1773-1785), acusado de haberse conducido con gran despotismo, abuso y corrupción; fue el célebre Edmund Burke (1730?-1797), padre del conservadurismo inglés, el encargado de presentar las acusaciones. El juicio fue extenso y agotó los recursos económicos de Hastings, dejándolo prácticamente en la ruina; comenzó el 13 de febrero de 1788 y concluyó el 23 de abril de 1795, prolongándose durante siete años.

Burke señaló que los cincuenta casos sustanciados por el Parlamento desde 1621 hasta la fecha confirmaban que la Constitución no escrita de Inglaterra era una de “las mejores del mundo”, pues no sólo se interesaba por los derechos de los súbditos, sino por el cuidado de la conducción de los buenos gobernantes; señaló: “Es ante este tribunal [el parlamento], que los estadistas que abusan de su poder son acusados [...] y juzgados por [otros] estadistas, no con base en las finuras de una jurisprudencia estricta, sino en los sólidos principios de la moralidad del estado”.⁸⁷ Burke condensó las acusaciones contra Hastings en tres apartados: a) corrupción, b) abuso de poder

⁸⁷ Edmund Burke, “Speech on the Impeachment of Warren Hastings”. Recuperado de <http://www.ourcivilisation.com/smartboard/shop/burke/extracts/chap12.htm>

y c) gobierno despótico, tal como se ha hecho recientemente con Donald Trump en Estados Unidos, concretando las acusaciones.

Para Burke, el gobernador general de la India había abusado de su poder ejerciendo una discrecionalidad incompatible con el régimen inglés, el cual no es ejercido ni por el rey, según aseveró en su discurso el 15 de febrero de 1788. Burke sostuvo en su vida pública que un gobierno libre descansaba en la división de los partidos y no en el poder sin límites del rey y sus funcionarios.

En Inglaterra, el juicio político había tenido como objetivo controlar los excesos del rey o reina en turno, así como de sus colaboradores y allegados, aunque el monarca estaba fuera del alcance del parlamento, los secretarios y demás funcionarios reales habían sido sujetos de un cuidadoso escrutinio de su conducta por los representantes populares.

La acusación de Burke se inició con la presentación de un artículo de cargos sobre los que se denominaron “delitos e infracciones graves” (*high crimes and misdemeanors*), presentados ante la Cámara de los Comunes el 4 de abril de 1786 y por el cual comenzó el procedimiento contra Hastings a partir de 1788.

Esta misma consideración fue tomada en cuenta por los fundadores de los Estados Unidos; es así que en 1788, específicamente el 7 de marzo, en *El Federalista*, número 65, Alexander Hamilton anotaría lo siguiente:

Los objetivos de esta jurisdicción [del juicio político] son aquellas ofensas que proceden del mal comportamiento de los hombres públicos o, en otras palabras, del abuso o violación a la confianza pública depositada en ellos. Estas ofensas son de una naturaleza que puede ser definida, con cierta propiedad, como política porque se refieren principalmente a daños infringidos directamente a la sociedad misma.⁸⁸

Para los constituyentes estadounidenses, la aplicación del juicio político no sólo era para los secretarios de Estado, sino también para el propio presidente de los Estados Unidos.

En la sesión del 20 de julio de 1787, el Congreso Constituyente aprobó la disposición contenida en el artículo II, cláusula 4, por la cual se hizo responsable al

⁸⁸ Hamilton, A., J. Madison y J. Jay. *El Federalista*. Publicado el 25 de enero de 1788. Prólogo y traducción de Gustavo R. Velasco, 4ª reimpresión, México, FCE, 1987, p. 143.

titular del Poder Ejecutivo no sólo de traición y cohecho, sino de “delitos e infracciones graves”, frase de gran tradición en Inglaterra,⁸⁹ ahora recogida en los Estados Unidos por George Mason.

Es interesante señalar que en la Convención Constituyente de Estados Unidos se había modificado repetidas veces la terminología para describir los delitos u ofensas que conducían a fincar responsabilidad política al presidente. Frases como “mala conducta y corrupción”, “negligencia en el cumplimiento del deber”, “traición, cohecho o corrupción” y “mala administración” fueron discutidas y cambiadas en el desarrollo de los debates, no con la rigidez de un tipo penal, sino con la laxitud del buen criterio de un estadista.

La causal de “mala administración” incluso estaba en algunas constituciones particulares de los estados. Sin embargo, debido a la crítica de James Madison se prefirió utilizar la tradicional frase de “delitos e infracciones graves [...] contra el Estado” (*high crimes and misdemeanors*). Con ello se trató de ser lo más preciso posible, pues tal como Madison, afirmaba la vaguedad de una causal como mala administración sería suficiente para transformar el *impeachment* americano en la práctica inglesa de un “voto de desconfianza” del Parlamento.⁹⁰

El primer congreso de 1789 en los Estados Unidos confirmó la voluntad del Constituyente al afirmar que el presidente de los Estados Unidos sería el primer funcionario responsable de sus actos, en un afán de diferenciar el sistema de responsabilidad de ese país con respecto a Inglaterra, que había sido su modelo.

Desde sus orígenes, quedó claro que el juicio político es un instrumento de control en manos de los Congresos. En 1970 Gerald Ford, entonces líder republicano de la Cámara de Representantes y futuro presidente, pronunció la siguiente frase:

⁸⁹ Esta frase fue utilizada por vez primera en el juicio político seguido al barón de Suffolk en 1386, por no haber ejecutado un acuerdo del Parlamento en lo relativo al nombramiento de una Comisión de nueve llores para analizar la condición de las propiedades del rey. En 1450 esta frase se utiliza contra un descendiente del anterior, el duque de Suffolk, por haber asesorado al rey en conceder privilegios a ciertas personas, sin respetar las leyes del reino. De la misma manera, al barón de Oxford en 1701 se le aplicó el juicio con esta causal, por la violación a sus deberes y confianza, por actos que en la actualidad serían considerados como tráfico de influencias. Aunque el juicio a Hasting sobrepasó, con mucho, el tiempo que sesionó el Congreso Constituyente, para mayo de 1787, el Parlamento ya discutía la causal de “delitos e infracciones graves” contra el exgobernador de la India.

⁹⁰ Manuel González Oropeza. “El juicio político y la responsabilidad política: Elementos fundamentales del Derecho Comparado”, en Cienfuegos Salgado, David (coord.). *Constitucionalismo contemporáneo: Derecho política y justicia. Estudios en homenaje a Manuel González Oropeza*, Torreón, 2018, pp. 39-41.

“Una causa enjuiciable políticamente es cualquier ofensa que así sea considerada por la Cámara de Representantes”,⁹¹ con ello se mostraba que cualquier infracción grave era un rompimiento a la confianza pública depositada en un funcionario, por lo que su apreciación sólo debería ser decidida por los representantes populares. No obstante, los militares y miembros del Congreso están exentos de este juicio, ya que la misma Constitución de los Estados Unidos determinaba que sólo procederán contra los agentes civiles del Gobierno.

El primer caso presentado de juicio político (*impeachment*) en los Estados Unidos fue el del senador William Blount, en donde quedó perfectamente definido que el procedimiento del *impeachment* no era de naturaleza penal, sino política.

En junio de 1807 fue llevado a juicio, acusado de traición, el tercer ex vicepresidente de los Estados Unidos, Aaron Burr. Se le atribuía haber fraguado, desde 1804, una fuerza de invasión contra la Florida y la Nueva España, por ello se solicitó al presidente Thomas Jefferson que entregase documentos para analizar el caso; al mostrar reticencia, el juez John Marshall reitera que “El presidente de los Estados Unidos es responsable de sus actos por lo que puede ser emplazado por un Tribunal y obligado a comparecer personalmente o por representante.”⁹² Finalmente, Burr fue exonerado el 1 de septiembre de 1807.

A partir del período presidencial de Thomas Jefferson, la responsabilidad política se concentra hacia los jueces federales. Jefferson tuvo especial interés en la remoción del ministro Samuel Chase, enjuiciado en 1805 y exonerado por parte del Senado. El ministro William D. Douglas fue sujeto de acusaciones en tres ocasiones: la primera en 1953, por su intervención en la causa célebre del macartismo: el juicio de Julius y Ethel Rosenberg en 1957, los cuales fueron ejecutados habiendo sido demostrada su inocencia. La segunda, por su cuarto matrimonio con una dama 45 años más joven que él. Y la tercera, en 1970, por su crítica a la política exterior de su país en el conflicto de Vietnam.

No obstante, ningún ministro de la Suprema Corte ha sido removido mediante juicio político; tampoco ningún presidente. Sólo en tres ocasiones el Congreso ha procedido contra los titulares del Poder Ejecutivo que han sido enjuiciados,

⁹¹ Digitized from Box D29 of The Ford Congressional Papers: Press Secretary and Speech File at the Gerald R. Ford Presidential Library, p. 7.

⁹² United States v. Burr, 25 F. Cas. 49, Coombs’ Trial of Aaron Burr, 127 (1807). Aug. 11, 1807, United States Circuit Court for the District of Virginia 25 F. Cas. 49, Coombs’ Trial of Aaron Burr, 127.

aunque tres de ellos fueron exonerados: Andrew Johnson (1868) y William Clinton (1999), mientras que la renuncia de Richard M. Nixon (1974) suspendió cualquier procedimiento posterior; es así como la responsabilidad presidencial ha estado presente en el escenario del control constitucional de los Estados Unidos. Donald Trump ha merecido la acusación de la Cámara de Representantes en 2020.

El juicio de Johnson es particularmente interesante, pues está inmerso en los conflictos resultantes de la Guerra Civil de los Estados Unidos, llamada también Guerra de Secesión (1861-1865), y que fuera producto de un serio enfrentamiento entre el presidente y el Congreso sobre la denominada reconstrucción del país. Habiendo Johnson vetado las leyes de reconstrucción y la décima cuarta enmienda, que imponía a los estados del sur la aplicación del debido proceso legal y la extinción de la esclavitud, el juicio se desencadenó cuando removió al secretario de guerra Edwin Stanton, en contra de ley expresa (*Tenure Office Act*),⁹³ que hacía a los nombramientos presidenciales, ratificados por el Senado, definitivos hasta que concurrieran para su remoción el presidente como el mismo Senado.

Los secretarios de Estado eran ratificados por el Senado en el sistema presidencial norteamericano, bajo esa ley que estuvo vigente hasta 1887. Sustanciado el juicio de responsabilidad, el 16 de mayo de 1868, el Senado resolvió por mayoría de un solo voto absolver al presidente Andrew Johnson.

No debemos pasar por alto que los precedentes del Congreso de los Estados Unidos han sido incoherentes y se aprecia un tratamiento preferencial de justificación hacia los actos del presidente de los Estados Unidos y a los ministros de la Suprema Corte que contrastan respecto a los jueces federales. Tampoco debemos olvidar que la naturaleza del juicio político no debe estar circunscrita a la comisión de delitos tipificados penalmente, ya que su objetivo no es punir para que otro juez común imponga la sanción penal.

En el caso de los jueces federales, la Constitución establece un principio mucho más vago que el de la responsabilidad política: el artículo III, sección 1, se expone que “los jueces, tanto del tribunal supremo como de los inferiores, continuarán en sus

⁹³ Esta ley federal fue vigente de 1867 a 1887. Su propósito fue restringir la facultad presidencial de remoción de ciertos funcionarios, a menos que ésta fuera aceptada por el Senado. El proyecto había sido vetado por el presidente Johnson y se refería a los funcionarios nombrados que hubiesen sido ratificados por el Senado, imponiendo como condición de su remoción la misma aprobación del Senado.

funciones mientras observen *buen conducta*".⁹⁴ Por supuesto quien ha calificado esta conducta ha sido el congreso mismo y los intentos para legislar sobre el significado de este término han fracasado. La misma causal estuvo presente en la legislación mexicana.

La causal de buena conducta hacia los jueces resulta una reminiscencia del sistema inglés, en el cual el rey otorgaba o delegaba la jurisdicción a una persona mediante una patente por la cual adquiriría la categoría de juez. La duración de esta patente era "durante *bene placito*" o por muerte del rey que la había otorgado. En Inglaterra, el retiro de patentes por conducta inadecuada de los jueces se hacía mediante el procedimiento de *scire facias* que sobrevivió hasta 1947.

La causal de mala conducta se consolidó en Inglaterra con el Acta de Establecimiento de 1701, en la cual se sustituyó a la patente por la remoción a placer de la corona mediante el sistema de ocupación del cargo "durante buena conducta". Bajo este sistema se reconocía al Parlamento la facultad de solicitar al rey la remoción de un juez cuya conducta se considerara inadecuada. Este pedimento se llamó "informe" y sólo hubo un caso efectivo, en 1830, cuando se removió a Jonah Barrington, juez de la Corte del Almirantazgo en Irlanda.

El sistema del "informe" fue desechado nominalmente en la Convención Constituyente americana; sin embargo, el sistema de ocupación del cargo durante buena conducta fue inserto en el texto constitucional. Durante los debates, hubo la propuesta de otorgar al presidente la ocupación de su cargo mientras manifestara buena conducta, pero en virtud de que ello implica, en cierta medida, hacer indefinido su periodo, se argumentó que quien debiera calificar su conducta era la gente que lo había electo. Desde un principio, el período fijo presidencial es fundamento del régimen.

Actualmente, la doctrina americana debate si el *impeachment* es el único medio para remover a los jueces federales. En la actualidad, el procedimiento de *impeachment* contra jueces federales ha continuado ejerciéndose de la manera prevista por los redactores de *El Federalista*, en pocos casos, pero de manera efectiva.⁹⁵ No ha sido

⁹⁴ La referencia a la "buena conducta" para los jueces se encuentra desde *El Federalista*, número 78, que mencionaba: "Nada puede contribuir tan eficazmente a su firmeza e independencia como la estabilidad en el cargo, siendo la buena conducta la norma de duración de los jueces en sus oficios".

⁹⁵ Aunque ha habido más acusaciones que las descritas a continuación, los juicios políticos sólo han procedido en ciertas ocasiones y se ha condenado a su remoción a los siguientes jueces de distrito: John Pickering (1804) por inestabilidad mental y ebriedad con escándalo, West Hughes Humphreys (1862) por rebelión contra el gobierno federal, Robert Wodrow Archbald (1913) por sostener negocios personales con

utilizado ni siquiera como procedimiento de intimidación o investigación hacia los jueces federales. El procedimiento de investigación se ha realizado incluso por comisiones *ad hoc* o por agentes del FBI, en lugar de instaurarse un procedimiento formal ante la Cámara de Representantes.

No obstante, si el *impeachment* se ha reducido a encausar jueces federales y, éstos, en virtud de su falta de inmunidad, pueden ser encausados sumariamente por comisiones y procedimientos especializados, quizá estamos en presencia de la desaparición o la transformación total del juicio de responsabilidad política en los Estados Unidos.

LA GÉNESIS DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN MÉXICO

La responsabilidad política no sólo es una de las características del constitucionalismo y de la forma republicana de gobierno, sino también de la mayoría de los sistemas presidenciales modernos, exceptuando al de México a partir de 1917.

De la misma manera que en los Estados Unidos, el juicio político en México tiene la intención de sancionar políticamente a los funcionarios públicos de alta jerarquía por faltas que no necesariamente son delitos. En México resulta más clara la diferencia entre las violaciones a la Constitución y a las leyes de los delitos, que son violaciones a las leyes penales exclusivamente. En Estados Unidos, como ya lo hemos señalado, la frase de “delitos e infracciones graves” está interrelacionada; mientras que entre nosotros, los parámetros constitucionales tienden a separar nítidamente la responsabilidad penal de la política.

El juicio político mexicano cobra gran dimensión de control constitucional, cuando se refiere a violaciones a las garantías individuales, a la división de poderes y a la forma de gobierno; es decir, cuando cubre las partes dogmáticas y orgánicas de la Constitución. En nuestro país, el objetivo del juicio político se ha inscrito

litigantes, Halsted Lockwood Ritter (1936) por litigar asuntos privados siendo juez federal, Henry Claiborne (1986) por evasión fiscal, Alcee Hastings (1989) por solicitar cohecho y perjurio, Walter Nixon (1989) por perjurio, Samuel Kent (2009) por hostigamiento sexual y perjurio y Thomas Porteous (2010) por corrupción y perjurio. No se incluyen otros dos casos que fueron objeto de enjuiciamiento político, pero fue sobreséido por la renuncia anticipada que los jueces presentaron: Mark W. Delahay (1873) por estado de ebriedad al desempeñar sus funciones y George Washington English (1926) por abuso de autoridad.

en las relaciones intergubernamentales, entre la Federación y los estados. Han sido los gobernadores, quienes cuentan como ninguna otra autoridad, de una doble responsabilidad política, tanto federal como local. Ellos son los destinatarios de los procedimientos de responsabilidad política, siendo calificada como un mecanismo de intervención federal.

En México, la responsabilidad política comenzó con el Acta constitutiva de la Federación, en cuyo artículo 36 se prescribió que: “la ejecución de esta acta se somete bajo la más estrecha responsabilidad al supremo poder ejecutivo, quien desde su publicación se arreglará a ella en todo”. El sistema de responsabilidad del presidente, ministros de la Suprema Corte, secretarios del Despacho y gobernadores fue delimitado en el artículo 38 de la Constitución de 1824, por lo que se eximió de responsabilidad política a los integrantes, en lo individual o colectivo, del Congreso federal, contra los cuales sólo se autorizó la procedencia de la responsabilidad penal, según el artículo 43 de la Constitución de 1824.

Por lo tanto, desde esta fecha, los gobernadores de los estados son responsables ante la federación por violaciones a la Constitución federal, leyes federales e, incluso, “órdenes del presidente” (artículo 43, fracción IV), según se reiteró mediante ley del 12 de noviembre de 1824 expedida por el mismo Congreso Constituyente, que fincaba responsabilidad a los gobernadores si en tres días no publicaban los decretos y leyes federales.

Es también importante reiterar que el significado original del control constitucional mexicano tuvo sus orígenes en el control político, organizado a través de procedimientos constitucionales, ejercido por el propio Congreso de la Unión o por derivaciones de él, como lo fue el Consejo de gobierno. Como ejemplo, encontramos el artículo 165 de la Constitución de 1824, el cual confió al Congreso de la Unión la facultad de resolver cualquier duda sobre el significado de la Constitución, así como juzgar a los funcionarios que la infringieran mediante el juicio político, después de haber sido investigados por el Consejo de gobierno, el cual estaba integrado por un senador de cada estado, según lo prescribía el artículo 116, fracción I de la misma Constitución.

La responsabilidad política ha sido objeto de manipulación cuando los partidos políticos se enfrentan en luchas y debates estériles. El primer ejemplo que podría citarse es el del segundo gobernador del Estado de México, Lorenzo de Zavala, quien presenció el enfrentamiento entre Manuel Gómez Pedraza y Vicente Guerrero en la defectuosa elección presidencial de 1828. De Zavala fue partidario del insurgente popular, quien no había obtenido la mayor votación en las legislaturas de los estados.

Como Zavala encabezó la oposición a Gómez Pedraza, el Senado declaró haber lugar a la formación de causa, sin especificar el delito, por lo que el 5 de octubre de 1828 el presidente del Senado, Juan de Dios Cañedo, ordenó que se “tome[n] las disposiciones conducentes a fin de que el expresado gobernador sea arrestado y conducido con la competente seguridad a esta capital, para que sea entregado a la Suprema Corte de Justicia”.⁹⁶

Las acusaciones y el procedimiento contra Zavala fueron más inquisitoriales y propias de la Colonia, conformes al sistema republicano y federal, ya que se aplicaron sin respeto a la soberanía del Estado y a la investidura de un gobernador.

El artículo 44 de la Constitución de 1824 manifestaba que cuando se aprobase, por mayoría calificada del gran jurado, la procedencia de haber lugar a formar una causa contra un servidor público, éste debería quedar suspendido en su cargo, pero:

Debe también suponerse, como cosa sentada y sabidísima, que el acusado y sujeto a la formación de una causa, no por eso es privado en lo absoluto de la consideración, funciones y demás consecuencias de su cargo; conserva siempre en su fondo toda la fuerza que le dan el legítimo y muy respetable origen de su nombramiento; sólo queda accidentalmente suspenso en su ejercicio, porque presentaría cierta deformidad el que continuare en él a la vez misma en que estaba siendo juzgado por su conducta ministerial, lo cual, ya se ve, supone la simultaneidad de ambos procedimientos.⁹⁷

Además de los gobernadores de los estados, la responsabilidad política de los presidentes se desvió hacia los secretarios del despacho, quienes fueron, desde un principio, el blanco de las acusaciones políticas, logrando así salvar la investidura del presidente de la República. El primer caso registrado es la acusación efectuada el 2 de mayo de 1825 por el senador del estado de Tabasco, José María Alpuche e Infante, contra el general Manuel Mier y Terán, que había ocupado el cargo de secretario de Guerra del 11 de marzo de 1824 al 7 de enero de 1825, por haber incurrido en actos

⁹⁶ Detención que fue cumplimentada el 6 de octubre a las cuatro de la mañana por el comandante Silvestre Camacho, al frente de un cuerpo de seguridad de ochenta soldados. Cfr. *Manifiesto del Gobernador del Estado de México, ciudadano Lorenzo de Zavala*, Tlalpan, Fondo Mario Colín.

⁹⁷ *Conducta del gobierno sobre la persona y causa del exministro Don Lucas Alamán o sea Justa necesidad de la pronta restitución de la Corte Suprema de Justicia*, México, 1834, p. 11 (30 de julio de 1834 por “Un cualquiera”).

de traición a la patria y abusos contra el Gobierno del estado por el ejercicio indebido de facultades extraordinarias.

Cuando en 1828 el Congreso declaró igualmente la procedencia de una acusación en contra de Nicolás Bravo por su participación en el levantamiento de Tulancingo, el exinsurgente ocupaba el cargo de vicepresidente y no procedió la aplicación de la sanción política, porque el propio Congreso abrogó la declaratoria de procedencia en virtud de los méritos y servicios brindados a la patria por Bravo, que pesaban más que sus intentos sediciosos del momento.⁹⁸

En ese mismo año, José María Tornel fue acusado ante el Senado por Agustín Pérez de Lebrija, juez, y el senador Pablo Franco Coronel, por supuestas injerencias a las atribuciones del poder judicial.

Lucas Alamán tuvo varias acusaciones y formaciones de juicio político en su contra desde 1825. La primera el 29 de septiembre, ya que Alamán, como secretario de Relaciones, había expedido un reglamento el 31 de mayo de ese año, proveyendo la creación de viceconsulados en los Estados Unidos y estableciendo una contribución de dos pesos por la expedición de pasaportes, todo ello sin consentimiento del Congreso de la Unión, violentando tres facultades previstas en el artículo 50 de la Constitución de 1824.⁹⁹

En abril de 1833, Alamán, José Ignacio Espinosa y José Antonio Facio fueron acusados por el general Juan Álvarez y por la legislatura de Zacatecas, Jalisco y Tamaulipas ante el Congreso, éste aprobó la procedencia de la causa por lo que bajo el sistema constitucional de 1824, la resolución de una de las Cámaras del Congreso de la Unión equivalía a la declaración de procedencia de un jurado de acusación.

Durante la etapa centralista, también se exigió responsabilidad a secretarios del despacho por actos del presidente. El general Isidro Reyes, quien había sido secretario de Guerra del 9 de junio de 1844 al 23 de noviembre del mismo año, fue acusado de no haber cuidado del exacto cumplimiento de las Bases Orgánicas en su artículo 89 fracción I, que prohibía al presidente “el mandar en persona las fuerzas de mar o tierra

⁹⁸ *Voto fundado por Manuel de la Peña y Peña, Ministro de la Suprema Corte de Justicia, en la causa formada contra los señores D. Lucas Alamán, D. José Ignacio Espinosa y D. José Antonio Facio, Secretarios que fueron del despacho de Relaciones, Justicia y Guerra en tiempo del Gobierno del señor vice-presidente de la República, D. Anastasio Bustamante, leído por su autor en la Tercera Sala del mismo Supremo Tribunal el día 27 de diciembre de 1834 y dirigido al público imparcial*, México, 1835, p. 30.

⁹⁹ *Acusación contra el ex – Ministro de Relaciones Don Lucas Alamán, ante el Senado, por notorias infracciones de la Constitución Federal*, México, 1825.

sin previo permiso del Congreso”; ya que en el decreto del 1 de noviembre de 1844, Reyes había refrendado la orden del presidente interino Valentín Canalizo.¹⁰⁰

Sin embargo, no debe olvidarse que durante la vigencia de la Constitución de 1824, los gobernadores tuvieron, además de las responsabilidades enunciadas en sus respectivas constituciones locales, una larga lista de causales de responsabilidad federal: infracciones a la Constitución general, leyes generales y, sorprendentemente, órdenes del presidente de la República que no fueren manifiestamente contrarias a la Constitución; pero, además, los gobernadores fueron encomendados con la tarea de supervisar la constitucionalidad federal de las leyes y decretos de las correspondientes legislaturas, ya que la fracción 4 del artículo 38 de esa Constitución los hacía responsables por la publicación de las leyes locales contrarias a la normativa federal.

Durante el régimen del Acta de Reformas de 1847, y basado en el artículo 17 de dicha Acta, el senador Juan Nepomuceno Almonte presentó una acusación contra Mariano Macedo, exsecretario de relaciones exteriores, e Ignacio Cumplido, exsecretario de Guerra, por su presunta participación en la modificación del Reglamento de la Junta Patriótica para la celebración de las fiestas de Independencia, verificada el 11 de julio de 1851.

Como Almonte no dio validez al nuevo Reglamento, sesionó con los miembros de la antigua junta en la sede de la Nacional y Pontificia Universidad de México, cuyo local fue clausurado por órdenes del gobernador del Distrito Federal y al senador Almonte se le impuso una multa de \$100.00 por incumplimiento de una orden gubernativa, con base en una ley de 1813. Almonte alegó fuero cuando se negó al pago de la multa, por lo que el Gobierno trabó embargo sobre sus bienes para garantizar el crédito.

La Constitución de 1857 denomina a la responsabilidad política como “delitos oficiales” y en el artículo 105 instaura al Congreso de la Unión, unicameral, como el jurado de acusación encargado de investigar y declarar o no la culpabilidad del funcionario por infracción a la Constitución y leyes federales, por mayoría absoluta de votos. Como el Congreso definía la culpabilidad, el funcionario condenado era separado del cargo, no suspendido como durante el régimen de la Constitución de

¹⁰⁰ El 4 de junio de 1844 Antonio López de Santa Anna asumió la presidencia de la República, pero por razones de salud, se retira del cargo el 7 de septiembre de dicho año. Se designó como presidente interino a Valentín Canalizo, quien gustaba también de ausentarse de la capital, por lo que en varias ocasiones lo sustituye José Joaquín Herrera, en su carácter de presidente del Consejo de Gobierno.

1824; también era sometido inmediatamente a la jurisdicción de la Suprema Corte para la aplicación de la sanción respectiva aprobada por votación de mayoría absoluta.

El artículo 106 de la Constitución excluía el indulto de las sanciones por delitos oficiales, mientras que el artículo 107 especificaba que la responsabilidad política caducaba al año posterior a su separación del cargo.

El 29 de octubre de 1868 Juan Andrés Zambrano acusó al secretario de Hacienda, el brillante Matías Romero, por haber dispuesto que no se cumplieran las resoluciones de la administración de bienes nacionalizados y por haber derogado la ley del 12 de agosto de 1868 que había creado dicha administración de bienes nacionalizados, entre otras acusaciones. Este problema de aplicación de las leyes federales relativas a los bienes nacionalizados fue resuelto el 2 de diciembre del año referido en términos favorables al secretario de Hacienda.

Los congresos mexicanos desarrollaron febrilmente sus facultades de contraloría y responsabilidad política durante el siglo XIX. Ni liberales ni conservados estuvieron a salvo de acusaciones: Lucas Alamán, Manuel Mier y Terán y Matías Romero, entre otros múltiples secretarios de todas las ideologías fueron enjuiciados, aunque con brillantes defensas lograron evadir las sanciones que eran siempre de carácter político, consistentes en la remoción y/o inhabilitación; no obstante, cabe destacar que si bien los legisladores no lograron aprobar los códigos y las leyes fundamentales que México requería hacia 1869, sí ejercieron escrupulosamente sus labores de juzgadores políticos para esa fecha.

Pero entre los funcionarios que soportaron con mayor rigor estas acusaciones ante el Congreso de la Unión estuvieron los gobernadores de los estados. La Constitución de 1857 determinó que los titulares de los poderes ejecutivos locales tendrían, además de las responsabilidades derivadas del Gobierno de sus entidades, las provenientes por la aplicación de la Constitución y las leyes federales, puesto que, por su carácter de Leyes Supremas en todo el territorio del país, su cumplimiento debería ser tarea y responsabilidad de las autoridades locales, recayendo esta carga sobre todo en el gobernador, que es el encargado de ejecutar las leyes.

Como diputado al Quinto Congreso Constitucional, Vallarta tuvo oportunidad de participar en el juicio de responsabilidad iniciado contra el gobernador de Querétaro, Julio María Cervantes, que se sustanció desde el inicio de las labores del congreso, en el mismo año de 1869.

Aunque este asunto no fue el primero en el que participó Vallarta sobre la responsabilidad política, pues probablemente ya había intervenido en el juicio de Santos Degollado en el Constituyente,¹⁰¹ el caso de Querétaro fue fundamental para plasmar su fe federalista y defender la soberanía de los estados frente a la intervención creciente del Gobierno federal. No cabe duda que el caso de Cervantes encierra más un conflicto interno entre la Legislatura y el Ejecutivo local.

Además del caso de Querétaro, el Congreso de la Unión conoció de la acusación de Miguel Urrea contra el gobernador de Sonora, Manuel Monteverde, por imputaciones de no garantizar la paz pública ni de satisfacer el derecho de petición. Urrea había sido contendiente a la gubernatura que había ganado Monteverde, por lo que su motivación partidista se traduce abiertamente. La defensa de Monteverde también estuvo a cargo de Vallarta quien determinó que el derecho de petición no implicaba el obrar conforme lo solicitado, sino en atender la petición en la esfera de sus atribuciones.

El 3 de noviembre de 1870 es aprobada, finalmente, la primera ley del congreso sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, que consideró como tales a los siguientes:

- a) Ataque a las instituciones democráticas.
- b) Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- c) Ataque a la libertad del sufragio.
- d) Usurpación de atribuciones.
- e) Violación de las garantías individuales (nótese que ya se denominan así a los derechos humanos).
- f) Infracciones a la Constitución y leyes federales en puntos de gravedad.

Las ideas de Vallarta sobre los derechos de los Estados fueron desarrolladas posteriormente en relación con otro problema que se conoció en 1870 como la “cuestión de Jalisco”, donde el gobernador Antonio Gómez Cuervo fue el protagonista. Él había tomado posesión del cargo el 8 de diciembre de 1867 y propició las luchas entre los partidos políticos del estado: por un lado, el Club Republicano Progresista dirigido por Emeterio Robles Gil, que apoyaba al gobernador en turno, y por el otro, la Unión Liberal que respaldaba a Porfirio Díaz, en la cual Vallarta militaba.

¹⁰¹ Zarco, *op. cit.*, p. 365.

Según la Constitución de 1857 de Jalisco, la legislatura debería sesionar en dos períodos: el primero del 1 de febrero al 30 de abril y el segundo el mes de septiembre. Cada período era, sin embargo, prorrogable por un mes, previo acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara. En 1870, la Legislatura inició sus sesiones hasta el 11 de abril, debido al estado de sitio que guardaba la entidad, por lo que continuaron sus reuniones el 1 de junio, previo decreto del gobernador Gómez Cuervo, promulgado el 3 de mayo de 1870.

Durante esa prórroga, la Legislatura se enteró el 28 de mayo de una acusación contra el gobernador por malversación de fondos. La reacción de Gómez Cuervo fue desconocer la legitimidad de la Legislatura y anular el dictamen de la sección del gran jurado que había emitido en su contra. Además, el gobernador afirmaba que había asumido facultades extraordinarias para gobernar y dictar leyes sin el concurso de la Legislatura.

El Congreso del estado acudió ante el presidente Juárez para solicitarle auxilio federal con apoyo en el referido artículo 116, actual 119, constitucional. Sin embargo, por tratarse de un conflicto entre poderes del estado, el presidente acordó, el 15 de junio de 1870, que no procedía el auxilio federal, ya que implicaría involucrarse en las cuestiones internas de la entidad. Juárez siempre consideró que estas cuestiones tendrían que ser resueltas por otro poder federal, de carácter mediador, distinto al del presidente de la República. En 1872 el presidente inició un proyecto para que fuera el Congreso de la Unión el poder moderador.

La cuestión de Jalisco llevó a debate argumentos jurídicos que el derecho público de los Estados Unidos ya conocía a través del caso *Luther vs. Borden*, ocurrido en 1849. Debido a este caso se fundó la tesis de “no justiciabilidad de las cuestiones políticas”; es decir, que tales cuestiones no podían ser de la competencia de los tribunales, sino de órganos políticos. Según el jurista Emilio Velasco:

Los tribunales americanos lo han decidido en este sentido; y, en efecto, la cuestión de saber si un Gobierno de Estado es o no legal es, por su naturaleza, exclusivamente política, y juzgar cuándo el Poder de la Unión deba intervenir en el Estado, por razón de trastornos interiores, es punto cuya resolución toca al poder político depositado en el Congreso y el Presidente. Los Tribunales de la Unión, como autoridades y como Departamento del Gobierno sólo tiene carácter judicial; su misión es decidir casos contenciosos, conforme

a la ley, aplicando la Constitución y leyes constitucionales; pero de ninguna manera resolver cuestiones políticas.¹⁰²

A partir del conflicto de Jalisco, quedó claro que la medida del auxilio federal no podría resolver los diferendos surgidos entre los poderes de los estados.¹⁰³

Vallarta como diputado se ocupó de elaborar un acucioso estudio para resolver este problema, el cual publicó en 1870. El caso Jalisco fue congruente con su posición sostenida anteriormente en el conflicto de Querétaro, por lo que tampoco justificó la intervención federal para dirimir la cuestión política, a pesar de su posición favorable hacia la Legislatura. Al inicio de su estudio, cita el conflicto de Chihuahua, ocurrido en 1865, en el que se había dictaminado que:

La designación del día en que debe comenzar un período de sesiones, lo mismo en la constitución de este estado que en la de los otros estados y en general de la República, no impide legalmente, ni ha impedido nunca prácticamente, que se procure reunir y se reúna el Congreso en los días inmediatos, cuando por algunas dificultades de hecho no se ha reunido en el día señalado.¹⁰⁴

Para Vallarta, la denominada “garantía de la forma republicana del Gobierno” de la doctrina norteamericana, establecida en la sección 4ª del artículo IV de su Constitución, no justificaba la intervención del Gobierno federal en el régimen interior de los estados. Cita a James Madison en *El Federalista*, número 43, para quien dicha garantía sólo significaba que el Gobierno federal debía garantizar que los estados mantuvieran regímenes republicanos y que no transformaran sus Constituciones para implantar formas de gobierno monárquicas o aristocráticas.

Por su parte, otro distinguido abogado jalisciense, Alfonso Lancaster Jones, publicó una *Memoria*, en la que propuso la creación de un tribunal de poderes que decidiera las controversias entre los poderes de un estado, lo cual constituye un antecedente de

¹⁰² Emilio Velasco. Examen de la cuestión constitucional del Amparo de Morelos. Febrero de 1870, tomo X, núm. 17, pp. 1-2.

¹⁰³ “Iniciativa del gobierno sobre auxilio a los estados conforme al artículo 116 de la Constitución”, *El País*, Guadalajara, 30 de septiembre de 1870, pp. 4-5.

¹⁰⁴ *La cuestión de Jalisco examinada en sus relaciones con el Derecho Constitucional Local y Federal*, por Ignacio L. Vallarta, Diputado por el Estado de Jalisco al Congreso de la Unión, México, 1870, p. 15.

la solución judicial que entraña la controversia constitucional. Dicho poder estaría integrado por nueve magistrados, tres provenientes de cada poder, sobre todo para que contuviera la superioridad del Poder Legislativo y evitara que el gobernador y los magistrados estuvieran en manos de la Legislatura. En su propuesta afirmó:

Nada más frecuente en el régimen representativo que esas deplorables luchas entre gobernador y la cámara en las que, afecciones personales del más odioso género, suelen conjurarse de una y otra parte contra la razón y contra el sentimiento de la conveniencia pública hasta proscribirlas por completo de los debates parlamentarios.¹⁰⁵

En 1869 se plantearon ante el Quinto Congreso Constitucional múltiples cuestiones de gran trascendencia para el derecho constitucional. Complicadas acusaciones contra gobernadores de diversos estados fueron resueltas, como las de Julio M. Cervantes, en Querétaro, y Antonio Gómez Cuervo, en Jalisco, según lo hemos mencionado. De la misma manera, controversias entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo de los estados de Sinaloa y Tamaulipas amenazaron con romper el tenue orden constitucional de la recién reinstaurada República.

Por su parte, el gobernador de Sinaloa, Domingo Rubí, tras sortear la rebelión de Adolfo Palacio, disputó con la Legislatura del estado las reformas que había aprobado a la Constitución de ese lugar, sosteniendo una controversia sobre las observaciones del Ejecutivo hacia las reformas constitucionales, que llegó a conocerse en el Congreso de la Unión.¹⁰⁶

De la misma manera, en Tamaulipas, el gobernador Juan José de la Garza fue depuesto por la Legislatura del estado el 13 de noviembre de 1869, en medio de problemas de seguridad con gavillas que se dedicaban al abigeato.¹⁰⁷

Ante estas situaciones en los estados, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados propuso que las cuestiones políticas que perturbaban a

¹⁰⁵ *Memoria sobre el Estado de la Administración Pública, formada por el Ejecutivo del Estado de Jalisco, en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 28 de la Constitución y leída ante la Honorable Legislatura por el Ciudadano Licenciado Alfonso Lancaster Jones, en la sesión del día 6 de mayo del corriente año, Guadalajara, 1870, p. 43. Lancaster Jones, rinde esta Memoria como secretario de gobierno de Antonio Gómez Cuervo.*

¹⁰⁶ Antonio Nakayama, *Sinaloa. Un bosquejo de su historia*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1983, p. 312.

¹⁰⁷ Gabriel Saldívar, *Historia compendiada de Tamaulipas*, México, 1945, p. 249.

los estados fueran resueltas por el propio Congreso, aunque no hubiera texto expreso para hacerlo, pues el artículo relativo al auxilio federal, si bien permitía solucionar la violencia y seguridad interna de los estados, no apoyaba el arbitraje necesario para dirimir las controversias entre poderes constituidos en las entidades federativas.

Otro suceso confirmó la necesidad de resolver los conflictos políticos ocurridos en los estados a partir de la República Restaurada. En San Luis Potosí se dio una enconada lucha entre el gobernador Juan Bustamante y la Legislatura, la cual buscó en repetidas ocasiones fincarle responsabilidad, sobre todo por delitos graves del orden común, hasta que el 21 de abril de 1869 logró el Poder Legislativo estatal declararlo culpable e incluso aprehenderlo.¹⁰⁸

Sin embargo, la naturaleza de conflictos políticos que se dieron con más frecuencia, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, fueron de índole electoral,¹⁰⁹ que además resultaban en conflictos armados; por lo cual el 11 de mayo de 1872 Juárez presentó un proyecto de ley sobre estado de guerra, otorgándole al Congreso, entonces unicameral, facultades para resolver los conflictos políticos internos de los estados. El tema fue debatido prolijamente en las sesiones del 5 y 7 de octubre del referido año, de donde surgió la conclusión de que era necesario un órgano que se encargara de solucionar los conflictos políticos, siendo el Senado el más adecuado.

No obstante, la facultad que se otorgaría al Senado para conocer los conflictos políticos fue oscurecida, a partir de la sesión del 27 de octubre de 1873, cuando los diputados Emeterio Robles Gil y Rafael Dondé desecharon la tesis de que, con motivo de tales conflictos, se llegara a calificar por el Senado la legitimidad de las elecciones en cualquier estado. Por su parte, el diputado José Fernández planteó, el 30 de octubre del mismo año, que todo conflicto político implicaba un problema de legitimidad que afectaba la elección de las autoridades.

El diputado Prisciliano Sánchez se adhirió a la posición de Fernández, por lo que caracterizó al Senado que estaban reinstaurando como un verdadero “tribunal político”, que fungiera no sólo como jurado de sentencia para el caso de responsabilidad política, sino que decidiera la legitimidad de las autoridades en pugna.

¹⁰⁸ Primo Feliciano Velázquez, *Historia de San Luis Potosí*, tomo IV, Archivo Histórico del Estado-Academia de Historia Potosina, 1982, pp. 12-13.

¹⁰⁹ Habría que anotar que todos los conflictos electorales presentaban un matiz constitucional, puesto que la materia estaba regulada por las constituciones, desde la Constitución de Cádiz hasta la actual.

Los defensores de los estados, como el jalisciense Robles Gil, propusieron, el 4 de noviembre de 1874, una medida para evitar la intervención federal y que el Poder Judicial del propio estado fuese quien mediara en las diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Aunque la facultad senatorial para resolver los conflictos políticos fue aprobada el 9 de abril de 1874 en la sesión del Congreso y por la mayoría de las legislaturas de los estados el 16 de septiembre de 1875, nunca se dilucidó en definitiva si esta facultad se aplicaría a los problemas de legitimidad, como lo propusieron Fernández y Martínez de la Torre, o los excluirían, como lo sugirieron Robles Gil y Dondé. No obstante, la discusión nos deja a los problemas de legitimidad como los únicos supuestos claros de procedencia en la solución de conflictos políticos, pues la posición de Robles Gil y Dondé sólo niega tal supuesto sin ofrecer ninguna determinación de procedencia alternativa.

En 1877 los diputados Ma. Delgado, Filomeno Mata, José Ma. Vivero e Isidoro Bustamante presentaron formal acusación al Congreso de la Unión contra Francisco Mejía por la comisión de delitos oficiales que implicaban la violación a la Ley de Egresos y el Reglamento de distribución de partidas de la Tesorería General de la Federación, además de la posible disposición de caudales públicos para inversiones personales, lo cual podía haber constituido el tipo de peculado.

Mejía, que había sido secretario de Hacienda en la administración de Sebastián Lerdo de Tejada, presentó su defensa argumentando violaciones constitucionales a sus garantías procesales, pues había sido detenido durante 40 días sin auto de formal prisión, además de haber estado incomunicado y de considerar insuficientes las pruebas presentadas en su contra. El 2 de junio de 1877 fue exculpado de los hechos imputados.

Dos años después, en 1879, se daría el caso de las víctimas del 25 de junio en Veracruz, que requeriría desplegar una tarea de investigación impresionante por parte de la Suprema Corte de Justicia. No obstante, no debemos olvidar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró por vez primera investigar hechos políticos el 13 de junio de 1835, cuando el ministro Andrés Quintana Roo presentó al pleno un “voto improvisado” para que se investigara la asonada que se había verificado el día anterior en la Ciudad de México, con motivo del enfrentamiento entre federalistas y centralistas en el zócalo de la ciudad. Durante diez días se discutió la petición, la cual finalmente fue desechada; sin embargo, Quintana Roo sostuvo que correspondía a la Suprema Corte la averiguación de los delitos y la imposición de las penas ante una conmoción de esta naturaleza. Hasta 1900, la Suprema Corte poseía la facultad de

investigar los delitos a través de un fiscal, antecedente del procurador general de la República, que fue separado del poder judicial mediante la reforma porfirista de dicho año a la Constitución.

Precisamente antes de esta reforma, el fiscal José Eligio Muñoz pidió, el 1 de julio de 1879, a la Suprema Corte que se esclarecieran los hechos violentos que habían sucedido en el puerto de Veracruz en la noche y madrugada del 25 al 26 de junio de ese mismo año y que habían impactado a la opinión pública. Se trataba de una asonada a bordo del vapor de guerra “La libertad” anclado en ese puerto; desafectos al régimen de Díaz y del gobernador del estado Luis Mier y Terán se habían levantado en armas. Por supuesto, su posición los hacía sujetos de sedición y cuando fueron aprehendidos, el gobernador decidió sumariamente y sin ninguna formalidad de ley el fusilarlos. Sin embargo, la población al enterarse de los hechos creyó que la represión se había manifestado en la forma que después fue característica de la dictadura porfirista.

La Suprema Corte en México, interpretando el artículo constitucional a la obligación de los tribunales de administrar justicia en forma expedita, actual artículo 17 constitucional, acordó instruir al juez de distrito en la ciudad de Veracruz, al famoso biógrafo de Juárez, Rafael de Zayas Enríquez, para investigar los hechos y emitir un informe a la Suprema Corte. Para ello, el juez de distrito interrogó e incluso mandó exhumar los restos de los amotinados, no sin vencer la gran dificultad que las autoridades del Estado y el propio ejército opusieron a sus pesquisas, por lo que el 5 de julio del año referido, el ministro Ezequiel Montes tiene que incitar al Poder Ejecutivo federal, a través de su secretario de justicia, Protasio Tagle, a que colabore diligentemente con la investigación del juez de distrito, tal como se lo impone la Constitución y las leyes. En este delicado momento de las relaciones entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, Montes le dice al Ejecutivo:

La Corte ha cumplido con sus deberes, pues le incumbe, muy especialmente, la obligación de hacer efectivas las garantías individuales cuidando de que la justicia se administre pronta y cumplidamente y que los jueces tengan todos los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones. La sospechosa actitud de Díaz al cuestionar las facultades de la Suprema Corte para investigar los hechos violentos hicieron especular que el propio Díaz había teleografiado a Mier y Terán con la orden tristemente célebre de: ¡Mátalos en caliente!¹¹⁰

¹¹⁰ *El Foro*, 18 de julio de 1879.

Por ello, la Corte fue muy cuidadosa de basar su investigación en la función de administrar justicia, Ezequiel Montes reiteró al Ejecutivo: “Por el respeto que merecen las garantías del hombre y nuestra Constitución, el Ejecutivo prescinda de las cuestiones de mera fórmula”.¹¹¹

La labor del juez de distrito fue ardua y sometida a múltiples presiones, de tal manera que el coronel del Ejército M. Cuesta tuvo que ser removido de su cargo por su actitud amenazadora hacia el juez.

El resultado en particular para Veracruz fue que la Corte consignó directamente al gran jurado de la Cámara de Diputados la responsabilidad del gobernador Mier y Terán el 7 de julio de 1879, su causa fue ventilada durante varios meses en el Congreso de la Unión.¹¹² Esta facultad fue nuevamente utilizada en la investigación que mandó hacer en agosto de 1879, sobre los hechos violentos ocurridos en la hacienda La Varita, en Chihuahua.

Aunque en el siglo XIX no había un fundamento constitucional expreso para investigar violaciones a las garantías individuales, estos primeros casos demuestran que dicha dificultad se desprende de la atribución de la Suprema Corte para administrar justicia de manera pronta y expedita, por lo que ella misma puede iniciar una investigación de esta naturaleza cuando los hechos han conmocionado e importan la violación grave de las garantías individuales. Así mismo, nos muestra el procedimiento seguido, a través de un juez de distrito con plena independencia, para citar a todo tipo de autoridades y efectuar cualquier diligencia que sea prudente para la correcta conducción de la investigación; y por último, que el resultado de sus investigaciones, al ser aprobado por el pleno de la Suprema Corte, tiene efectos constitutivos y no meramente declarativos, por lo que puede consignarlos ante las autoridades que se encargan de aplicar las sanciones respectivas ante el Congreso, si son de índole política, o bien ante las judiciales, si se trata de aplicar las penas correspondientes.

En 1879, la Suprema Corte decidió un juicio de amparo, en el cual se argumentaron cuestiones pertinentes a la naturaleza de las resoluciones del Poder Judicial federal que afectaron las investigaciones de Veracruz y Chihuahua.

El problema constitucional planteado por el caso Medrano se refería a si procedía el juicio de amparo dentro de la sustanciación de otro juicio de amparo contra actos

¹¹¹ *Idem.*

¹¹² *El Foro*, 2 de octubre de 1879.

del propio Poder Judicial federal. Al resolverse el amparo Medrano el 29 septiembre de 1879, la Suprema Corte estaba, en mi opinión, resolviendo la naturaleza de los resultados de sus actos, fuesen éstos judiciales estrictamente o de investigación. Sobre la Corte no hay, según el código fundamental, otro tribunal que revise sus resoluciones, pues ella es el supremo y final intérprete de la Constitución y su palabra es la última que puede pronunciarse en materias constitucionales.¹¹³

La presencia del Poder Judicial federal ante las violaciones a las garantías individuales en el concurso de delitos, cuando los actos pudiesen también conocerse ante los tribunales locales, fue también decidida en 1879 el 11 de noviembre, cuando se determinó que ante la concurrencia de dos delitos, uno de naturaleza federal, como es la violación grave de garantías individuales, y otro local, se debe acumular la causa ante el juez federal, pues éste tiene exclusiva competencia para conocer las causas en las que la Federación pueda tener un interés.

EL JUICIO POLÍTICO CONTEMPORÁNEO, 1917-1940

Un aspecto fundamental consiste en detenernos en las causales del derecho constitucional mexicano para la procedencia del juicio político. Existe una diferencia de tratamiento entre el presidente, los demás servidores que detalla el artículo 108 constitucional, entre los que se encuentran los miembros del Poder Judicial federal, y los funcionarios locales.

El presidente de la República es irresponsable políticamente desde 1917, por lo que no procede el juicio político durante el tiempo de su encargo. Nunca hemos tenido el caso de juzgamiento a un expresidente, lo cual no estaría excluido por la Constitución; el único precedente que tenemos es el de exgobernadores que han sido juzgados políticamente después de su mandato, como fue el caso de José Guadalupe Zuno en 1927, a quien se le inhabilitó para ocupar cargos públicos en el estado de Jalisco por más de siete años.

El presidente de México sólo mantiene una responsabilidad penal acotada durante el tiempo de su encargo, pues según el artículo 108 constitucional sólo puede ser

¹¹³ *El Foro*, números correspondientes del 29 de octubre al 22 de noviembre de 1879.

acusado de traición a la Patria y por delitos graves del orden común.¹¹⁴ Venustiano Carranza eliminó desde su proyecto de reformas constitucionales la referencia al presidente como sujeto de responsabilidad por violación a la Constitución y las leyes federales, pues consideró que dicha responsabilidad política somería al Poder Ejecutivo a la discrecionalidad del Congreso.¹¹⁵ Los estados siguieron el mismo modelo de Carranza y en sus constituciones prevaleció también la irresponsabilidad política de sus gobernadores, respecto de la responsabilidad local; en la actualidad, la Constitución de Veracruz del 3 de febrero del año 2000 rescata esa tradición de control constitucional.

Un hecho muy importante que debe precisarse respecto al juicio político de los servidores públicos es que éste no procede por la mera expresión de las ideas, según la frase final de la fracción I, artículo 109 constitucional. Esta disposición resulta de mayor interés porque cubre la libertad de expresión de las autoridades del país; su interpretación está todavía por hacerse, pero debe partir del hecho de que se trata de la libre expresión de ideas relacionadas con su cargo o función y no la repetición de la libertad de expresión genérica de que gozan todas las personas en nuestra nación.

Las ideas vertidas en el trabajo colectivo de un congreso o un tribunal colegiado, como la Suprema Corte, son opiniones interpretativas, en el ejercicio de sus respectivas funciones, que no deben ser sometidas a juicio político. Es notorio señalar que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1908, desde ese entonces, consideró este principio cuando estableció que ninguna opinión judicial podría ser objeto de responsabilidad política. Incluso las opiniones de los jueces de Distrito o de los magistrados Unitarios de Circuito no debieron ser objeto de responsabilidad política en cuanto al fondo de la resolución.

¹¹⁴ El único intento por determinar legislativamente los contenidos de estos delitos fue elaborado por Álvaro Obregón al principio de su periodo presidencial en 1923, pero él mismo abandonó más adelante su iniciativa, por lo que en tanto no se expidan las leyes relativas, como acertadamente lo sugirió Felipe Tena Ramírez, se entenderán esos delitos en los términos del Código penal federal.

¹¹⁵ Quizá su justificación para proceder así fue la experiencia de Benito Juárez en tiempos revolucionarios, parecidos a los que él estaba viviendo, pues el Congreso llegó a solicitarle su renuncia; pero también por estar muy reciente en la memoria los sucesos de la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión que desconoció a Francisco I. Madero, por lo que durante los difíciles años de la consolidación de la Revolución Constitucionalista, Carranza no ha de haber querido tomar el riesgo de ser sometido al Congreso, que mostró gran independencia desde las sesiones del Congreso Constituyente de Querétaro, eliminando la responsabilidad política del presidente. Aunque históricamente es entendible este hecho, la realidad es que un presidente puede violentar la Constitución federal sin ninguna responsabilidad durante su desempeño, lo cual es contrario al sistema presidencial, a la supremacía constitucional y al Estado de derecho.

Conviene precisar el procedimiento al que están sometidos los servidores públicos locales al juicio político por violaciones a la Constitución y leyes federales, no así a los tratados internacionales. Desde 1824 hasta 1983, tales servidores fueron sometidos al escrutinio del Congreso de la Unión para hacer respetar la Constitución federal infringida por alguno de ellos. Es decir, la protección de ésta, a través del juicio político, estaba encomendada a un órgano federal: como continúa estando mediante el juicio de amparo. Sin embargo, se abusó de esta congruente medida en varias ocasiones: los gobernadores fueron sometidos a la discrecionalidad de un órgano político, como el Congreso, que respondía ante los deseos del presidente en turno.

Para evitar esta intervención federal, en 1983 se reformó el artículo 110 constitucional; no obstante, la infracción a la Constitución o a las leyes federales sería decidida en última instancia por las legislaturas de los estados, reduciendo así el papel del Congreso de la Unión a una mera instancia investigadora sin poderes vinculatorios en su resolución.

El término “delitos oficiales”, ya abandonado en nuestros días, provocó malos entendidos; de acuerdo con la promulgación de la Constitución estadounidense de 1787, las únicas sanciones aplicables del juicio político (*impeachment*) han consistido en la remoción del cargo y, en ciertos casos, en la inhabilitación para ocupar otros cargos por determinado tiempo. Estas sanciones también son las únicas previstas en la legislación mexicana.

En México, la responsabilidad política no es un instrumento propio e independiente del Congreso, como sucede en los Estados Unidos, sino una especie de ritual elaborado para legitimar una decisión política, sea ésta justa o injusta, manipulado hábilmente por el presidente de la República, a través de la disciplina del partido político.

El ya citado caso del gobernador Zuno de Jalisco ilustra lo anterior, pues en pleno Maximato se le aplicó la consigna de fincarle responsabilidad política, consistente en la violación al municipio libre, con la consabida pena aplicada.

Para esas mismas fechas, en octubre de 1927, se discute el dictamen de la comisión del Senado para separar de manera definitiva en sus funciones de senador a Victorio Góngora (Veracruz), Anastasio Meneses (Tlaxcala) y Jesús Azuara (Hidalgo) por haber estado coludidos con grupos rebeldes al régimen de Plutarco Elías Calles. En esa sesión el senador González preguntó si este procedimiento de expulsión se había utilizado con anterioridad en la Cámara de Diputados, ya que “la representación de un representante popular, dice la Constitución, no se le puede quitar sino por medio del gran jurado. Si

este procedimiento se puede suplir por el acuerdo de la Asamblea, quiero que se discuta este punto —aseveró el senador— para saber si estamos de acuerdo con él”.

A pesar de haber aceptado en sus términos lo dicho por González, la contestación provino del senador Robledo: “Soy de la opinión que deben consignarse al Gran Jurado todas las faltas cometidas por los senadores, *menos en el caso de rebelión*, el que debe resolverse de manera urgente, porque es un hecho público y notorio y porque debe ponerse remedio con medidas radicales en la cámara”.

De esta manera fue aprobado el dictamen de expulsión y fue desechado el “*acto ocioso*” del juicio político.

Algunos años después, en septiembre de 1935, se acordó en forma sumaria la expulsión de diecisiete diputados por su conexión con Elías Calles. Este procedimiento se refrendó el 14 de diciembre de ese mismo año, por el patético caso de cinco senadores culpados del delito de sedición. Los senadores Manuel Riva Palacio, Francisco L. Terminel, Bernardo L. Bandala, Elías Pérez Gómez y Cristóbal Bon Bustamante habían acudido al aeropuerto a recibir al jefe máximo. Los senadores fueron interpelados por el único acusado que se encontraba, el senador Bandala, para que expresaran los actos sediciosos en que habían incurrido; sin embargo, no pudieron determinar ninguno. Convencido Bandala de que estaba enfrentándose a un hecho consumado por flagrante violación al sistema constitucional de responsabilidad, no pudo más que exclamar que la decisión del Senado de expulsarlo era una injusticia, pero que la acataría saliéndose del salón de sesiones.

Estos casos ilustran los extremos de la naturaleza política de la responsabilidad de los funcionarios. No obstante, son casos patológicos de esa responsabilidad, pues la ley debe detener los violentos procedimientos que la lucha de facciones suscita. Para que haya un efectivo sistema de responsabilidad, debe prescindirse del control real del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, con objeto de que el procedimiento por observarse ante las dos cámaras deje de ser un ritual de formalismo y se convierta en una efectiva garantía del fuero constitucional.

Un elemento que no debemos olvidar es que el fuero no es un privilegio ni siquiera una inmunidad, sino sólo una prelación de competencia. En mi concepto, el fuero es un atributo del cargo, una consecuencia del mismo por disposición constitucional, si el cargo es renunciable o susceptible de suspensión o licencias, forzosamente lo es el fuero. No es un privilegio inherente de la persona, sino una protección del cargo contra acusaciones que pueden ser infundadas.

El problema de los fueros de guerra y constitucional para nombrar los existentes —actualmente el primero está en discusión por la Suprema Corte—, y el eclesiástico y de comercio para designar a los ya extintos, se reduce a saber, en caso de conflicto, cuáles son los tribunales competentes para resolverlo. Una característica común de los fueros implica reglas de competencia en razón de los sujetos. El fuero, en su concepción moderna, implica la aplicación de reglas, generalmente punitivas o sancionadoras, a un individuo perteneciente a cierto cuerpo o grupo.

El respeto por los fueros de los servidores públicos debe implicar no sólo el cuidado de las formalidades previstas, sino también la existencia de medios coactivos para los supuestos de su violación. La doctrina de la Constitución de 1857 sostenía y aprobaba la disposición del artículo 1043 del Código Penal de 1871, mediante la cual se sancionaba con destitución del cargo y pago de multa al juez o magistrado que por causa de delitos comunes procediera contra los funcionarios con fuero sin que haya precedido el desafuero. Esta disposición, aunque buena en su concepción, resulta corta en su alcance, ya que las violaciones al fuero constitucional mayormente no provienen de los jueces, sino de las autoridades administrativas tanto locales como federales. Para asegurar el respeto al fuero constitucional debe entonces procurarse que se instituyan medidas sancionadoras para estas autoridades. Al respecto, podría considerarse como causal de responsabilidad política la violación del fuero constitucional.¹¹⁶

¹¹⁶ En este caso se encontraría el del diputado Isaac Arriaga, quien fue detenido en Morelia, Michoacán, por supuesta incitación a la rebelión e injurias contra el gobernador Pascual Ortiz Rubio en 1918; el diputado Cayetano Andrade solicitó a la Comisión Permanente, el 10 de agosto de 1918, que el Congreso hiciera lo necesario para hacer respetar el fuero del diputado. El acuerdo de la Comisión fue no en el sentido de actuar en ejercicio de las funciones de Congreso para hacer respetar el fuero de uno de sus integrantes y preservar así la inmunidad parlamentaria, sino la designación de una Comisión encabezada por Juan Sánchez Ancona para solicitar al presidente su intervención ante las autoridades de Michoacán y otorgar la libertad al diputado. Carranza manifestó a la Comisión que, en virtud de que el Procurador General de Justicia del estado ya había ejecutado la acción penal en su contra, tocaba al diputado ejercer sus defensas ante los tribunales competentes. No obstante que se violaba de manera fragante la Constitución, se confiaba en las defensas que adujera el encausado a título particular. De no haber sido por el amparo promovido por Francisco J. Mújica a favor de Arriaga, éste hubiera sido fusilado. De esta manera se atacaban con medios para proteger garantías individuales las violaciones contra el fuero constitucional que menoscaban de manera directa nuestras instituciones republicanas. Otro caso similar se presentó con el gobernador de Guerrero, el general Silvestre Mariscal, quien a finales de 1917 solicitó licencia a la Legislatura para tramitar un empréstito en la Ciudad de México. En enero de 1918 fue detenido por diversos cargos de índole militar y consignado ante el Tribunal Militar. En este caso se enfrentaron dos fueros: el militar y el constitucional. Para agosto de ese año se argumentó que la licencia de Legislatura le suspendía el fuero, pues no era un gobernador en funciones, ya que el gobernador interino era depositario del fuero constitucional.

El procedimiento de desafuero fue definido en la Constitución de 1917, éste no prejuzga sobre la responsabilidad penal del funcionario; la consecuencia de una decisión de desafuero es la suspensión del cargo del funcionario encausado y su sometimiento al tribunal penal conforme a lo determinado por el artículo 38, fracción II de la Constitución, que establece la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos y, en consecuencia, de los funcionarios, por estar sujetos a un proceso criminal y por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión. Sin embargo, la suspensión no es la remoción del cargo, ya que ésta procede por sentencia ejecutoriada.

Los ataques al municipio libre son una de las más claras causales de responsabilidad política y se han empleado estos argumentos en los casos de desaparición de poderes en Durango (1931), Colima (1935), Sonora (1935), Guerrero (1941) y Guanajuato (1946).

Es interesante señalar que en esta etapa se propuso una reforma constitucional que mereció una buena acogida, pero fue una de las pocas iniciativas presidenciales que no ha prosperado. El 7 de octubre de 1947, Miguel Alemán propuso reformas a los artículos constitucionales sobre responsabilidad de funcionarios. Entre las modificaciones planteadas resaltan:

- a) Procedencia del juicio político sobre “infracciones contra la organización y seguridad de la Nación”, en lugar de las infracciones a la Constitución y a las leyes federales. De esta manera, se reducen considerablemente las causas por las cuales pueden ser enjuiciados políticamente los funcionarios.
- b) Se incluye al jefe del Departamento del Distrito Federal, actual jefe de gobierno, como sujeto de responsabilidad.
- c) Se amplía el periodo de disfrute del fuero del presidente haciéndose efectivo desde la declaratoria de elección.
- d) Se aumentan las causales de responsabilidad presidencial a los atentados contra el “legítimo funcionamiento de los poderes legislativo y judicial”.
- e) Se establece la regla de la mayoría del número total de los miembros de la Cámara para proceder la formal acusación ante el Senado en casos de responsabilidad oficial.
- f) Se equipara la suspensión del fuero a todo caso en el cual se llame a los suplentes para entrar en funciones tratándose de miembros del Congreso.

El ministro Franco Carreño elaboró la ponencia para ser aprobada por el pleno y en ella consultaba que en los partidos políticos y ciudadanos particulares carecían de legitimación para plantear la solicitud de investigación ante la Suprema Corte y que, en materia electoral, el Poder Judicial Federal carece de facultades para anular el resultado de las elecciones federales o estatales.

El ministro Fernando de la Fuente caracterizó a la función de investigación de naturaleza mixta: judicial y política.¹¹⁷

Si bien en estos casos, la Suprema Corte deseó la investigación porque no había sido solicitada por quienes constitucionalmente están legitimados para hacerlo,¹¹⁸ tratándose de violaciones a derechos humanos, aunque imbricados en cuestiones electorales, la Suprema Corte ha mostrado una tendencia a investigarlos, como sucedió en el caso de León, Guanajuato, donde los ministros Roque Estrada y Carlos L. Ángeles fueron comisionados a investigar los hechos violentos que se dieron alrededor de las elecciones municipales de 1946.

La responsabilidad política que ha aplicado el Congreso de la Unión se ha unido a la función de la Suprema Corte de Justicia, bien como juez o autoridad investigadora, en los orígenes de los juicios políticos. La delimitación de funciones, el procedimiento de responsabilidad política y los recursos en esta materia están todavía por definirse, como muchos otros aspectos institucionales de nuestro país, por lo que una nueva Constitución debe prever y contener la riqueza de los precedentes sobre los juicios políticos que se dieron durante el siglo XIX y que también se presentaron en el siglo pasado.

¹¹⁷ Machorro, *op. cit.*, p. 41.

¹¹⁸ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985*, parte I, tesis 117, p. 227.

CAPÍTULO SEGUNDO

CONTROL POLÍTICO DE LEYES INCONSTITUCIONALES

LA RELATIVIDAD JURISDICCIONAL

La ley es la fuente del Derecho por antonomasia, por ser expresión de la voluntad general, ésta no puede contravenir el texto expreso de la Constitución, cuya jerarquía es superior. Sin embargo, cuando se presenta esta contradicción, existen dos paradigmas para anular la ley inconstitucional: el Legislativo y el Judicial.

México es un país de derecho codificado que cuenta con tradiciones jurídicas encontradas: sus principios constitucionales lo encauzan hacia la doctrina más tradicional de la supremacía de la ley y el legislador, a pesar de que no existe una carrera parlamentaria; sin embargo, por otra parte, sus instituciones recientes del control constitucional lo conducen hacia rumbos donde la interpretación judicial es reconocida como una actividad creadora del Derecho, como sucede en los países anglosajones, donde los jueces no requieren de facultades expresamente otorgadas mediante la Constitución o la ley para crear políticas estatales a través de la interpretación judicial.

Ni uno ni otro paradigma es realidad plena en nuestro país y ante el comienzo del siglo XXI, estamos en una encrucijada que se origina, en el Acta de Reformas de 1847, con las instituciones que promovió un joven jurista, de escasos 30 años, Mariano Otero. Él hizo una brillante combinación de los dos paradigmas mencionados, pues además de establecer el juicio de amparo, creó un sistema federalista para anular leyes inconstitucionales por los órganos legislativos.

En cuanto al federalismo, a él se le debe también la forma actual de distribución de competencias, determinada en el artículo 124 constitucional vigente, que establece como exclusivas para la Federación las facultades que están explícitas en el texto constitucional, dejando reservadas para los Estados las demás atribuciones.

Sin embargo, hay una contribución de Otero que, de haber seguido, hubiera consolidado el sistema de derecho codificado que se encuentra en nuestras raíces, pero que por su prematura muerte en 1850, y por circunstancias desconocidas para el autor de este ensayo, fue desechado por el gran Constituyente de 1856-1857: la *anulación legislativa de leyes inconstitucionales*.

Este procedimiento es anulatorio porque deroga o modifica las leyes inconstitucionales y está basado en el mismo principio que tiene el juicio de amparo y los demás medios de control jurisdiccional: la supremacía constitucional, pero los efectos son distintos, pues en la anulación legislativa se derogan las leyes o decretos respectivos, con efectos generales; mientras que en la revisión judicial, los actos legislativos inconstitucionales sólo se suspenden para las partes en litigio.

Efectivamente, el Acta de Reformas plasmó, con base en las ideas de Mariano Otero, dos soluciones a la anterior situación: la más conocida es la judicial, cuando un decreto o un acto afectara las garantías individuales o los derechos del hombre sería suspendido a través de una resolución del Poder Judicial de la Federación, y la segunda, fue la anulación legislativa, ahora desaparecida por desuso, por la cual la ley o el decreto que incurriera en dicho vicio sería derogada explícitamente por otra ley o decreto que el legislador expidiera.

El resultado de la resolución judicial tendría que estar limitado al caso concreto, pues el juez no es un legislador negativo, ni puede hacer declaraciones generales bajo el supuesto que ahora se denomina “efecto Otero de relatividad de las sentencias”. Este supuesto está basado en la tradición del derecho civil o continental europeo por la cual los jueces sólo aplican la ley, pero no la modifican y mucho menos la derogan,¹ ya que si aceptamos que los jueces pueden declarar con efectos generales la anulación de las leyes consideradas como inconstitucionales, estaríamos negando la tradición del principio de autoridad formal de la ley, consagrada en el artículo 72, inciso f, de la Constitución, que establece que en la *interpretación, modificación o reforma* de las leyes debe seguirse el mismo procedimiento que se observó para su creación; en otras palabras, las leyes sólo pueden anularse por otras leyes y no por sentencias.

¹ Lo anterior debido a que nuestro sistema jurídico se deriva de principios de la Revolución francesa, seguido por España y posteriormente por México, de la ley francesa del 16 al 24 de agosto de 1790, por la cual se prohibió la revisión judicial de las leyes y normas de carácter general (Alec Stone Sweet, “Judging Judicial Review: Marbury in the Modern Era: Why Europe rejected American Judicial Review: And Why it may not matter”, en *101 Michigan Law Review* 2744, agosto 2003). La interpretación legislativa es la única prevista sin límites por la Constitución, pues la judicial está constreñida a aplicar las intenciones, los principios y textos del legislador. Si no es así qué mejor que sean los legisladores quienes la anulen. Los jueces que aplican las leyes son la boca de la ley, parodiando a Montesquieu, quien con esa frase expresó la desconfianza que la Ilustración francesa había sostenido a la judicatura real del absolutismo. Pierre Goubert y Daniel Roche, *Les français et L'ancien Régime. I: La société et L'Etat*, (2ª ed.), Armaná Cobin, 1991, pp. 271-290.

De los dos paradigmas seguidos por Otero, el más radical y eficiente es el legislativo, pues anula la ley inconstitucional y la solución es general para toda la población; mientras que la jurisdiccional es parcial y sólo beneficia a las partes que han sometido la controversia ante el Poder Judicial Federal. Sin embargo, estos paradigmas no han operado a cabalidad en México, pues el legislador mexicano no ejerce ninguna función relacionada con el control constitucional de la manera en que se plantea, a través de una controversia o de su facultad interpretativa. Por su parte, los jueces tampoco desarrollan a plenitud su función judicial, por estar limitada la jurisprudencia a los términos de la ley (artículo 94 constitucional) y estar concentrada en manos de los tribunales federales, así como los efectos de sus sentencias están limitados a las partes en conflicto, como ya lo mencionamos.

Si ambos paradigmas funcionaran en nuestro país, tal como lo estableció Otero hace siglo y medio, se podrían complementar para operar un sistema efectivo de control constitucional, federalista y respetuoso de la división de poderes. Pero México se ha conformado, a partir de 1857, con implementar el control jurisdiccional de manera limitada, esto es parcial y sin el alcance que este sistema cuenta en los países anglosajones que lo originaron.²

De cualquier manera, la jurisprudencia del Poder Judicial Federal, válida a partir de 1917, tiene ante sí una inmensa tarea por interpretar la Constitución, pero su único efecto es obligar a los tribunales, por lo que sólo aquellos que promueven un juicio de amparo se ven beneficiados por una tesis jurisprudencial, que en pocos casos puede desarrollar una jurisprudencia verdaderamente obligatoria.

Las autoridades administrativas, que son contra quienes se promueven esos amparos, no perturban en sus decisiones al resto de la población y continúan aplicando una ley inconstitucional, a pesar de haber sido declarada como tal por la tesis más reiterada que se pueda encontrar en el más alto tribunal. Sólo la fuerza *moral* y el prestigio de los tribunales federales han detenido esta discrecionalidad, pero no hay respaldo en la Constitución o en la ley para transformar esta situación.

² En estos países la jurisprudencia está basada en un solo precedente (*Stare Decisis*) y no por reiteración como en México, de aplicación obligatoria a todas las autoridades, incluyendo las administrativas y no sólo a los jueces, con posibilidad de seleccionar los casos importantes y desechar los demás (*writ of certiorari*). Además, los jueces están facultados para interpretar sin estar limitados a la intención del legislador, pues precisamente esa intención es la viciada por la inconstitucionalidad, de manera difusa o descentralizada, es decir, repartida entre toda la judicatura del país en el ámbito de sus atribuciones; en lugar del sistema concentrado que tenemos en México, donde los tribunales federales son los únicos para interpretar la inconstitucionalidad.

Esta jurisprudencia es el dispositivo más eficaz del que dispone el Poder Judicial; sin embargo, está bajo el control del legislador, según el artículo 94 de la Constitución. De tal manera, que la declaración jurisprudencial de inconstitucionalidad de una ley tiene un alcance muy limitado: beneficia sólo a las partes en un juicio de amparo y obliga sólo a los jueces del país, pero no así a las autoridades administrativas ni políticas que son las que más frecuentemente pueden violentar el régimen constitucional del país; también deja imperturbado al legislador que violó la Constitución al expedir una ley viciada.

Sin embargo, en contraste con este predominante papel del legislador, éste ha claudicado el control constitucional y la interpretación legislativa que Otero promovió en su ejercicio, resultando una inactiva facultad interpretativa de las leyes y un limitado y parcial control jurisdiccional, todo ello en detrimento de un efectivo control constitucional.

Con este panorama, ¿podemos enfrentar verdaderamente el dilema de un efectivo control constitucional? ¿Quién debe interpretar la Constitución y las leyes? Los jueces federales cuya eficacia es limitada a las partes en conflicto, sin incluir a los locales o a los administrativos, no parece ser muy halagüeño; o el legislador que no conoce de las controversias ni reconoce los argumentos de inconstitucionalidad y se le desconfía y escatima su función interpretativa. Mariano Otero, a mediados del siglo XIX, respondió estas preguntas, pero su contestación está olvidada en la actualidad.

LA ANULACIÓN LEGISLATIVA

Los jueces mexicanos no han gozado históricamente de una facultad amplia, reconocida por la ley, de interpretar la Constitución y las leyes. No fue sino hasta 1917 cuando el artículo 14 constitucional prescribió por vez primera en nuestro sistema una modesta interpretación jurídica por parte de los jueces, pero restringida a intención del legislador. En México se cumplió el aserto de *El Federalista* número 78:

El Poder Judicial, por el contrario, no tiene influencia sobre la espada o la bolsa, no cuenta con ninguna dirección sobre la fuerza o riqueza de la sociedad, y no puede tomar resolución activa de ninguna naturaleza. Puede verdaderamente afirmarse que no tiene ni fuerza ni voluntad, sino sólo juicio.³

³ Esta contribución fue escrita por Alexander Hamilton. James Madison, el coautor de esta obra,

No obstante, en los Estados Unidos, de donde se derivan varias instituciones mexicanas, se aceptó desde los orígenes de la tradición anglosajona, que los jueces pudiesen invalidar las leyes inconstitucionales, pues “los tribunales deben ser considerados como los baluartes establecidos por una Constitución limitativa contra los excesos legislativos”,⁴ pero implícito en esta facultad está el principio de que “todo acto de una autoridad delegada, contrario al tenor de la comisión que la encarga, es nulo. De tal manera, ningún acto legislativo contrario a la Constitución, puede ser válido”.⁵ Ya que los legisladores, como representantes del pueblo soberano, no pueden exceder los mandatos de sus representados, la intención del pueblo establecida en la Constitución debe prevalecer sobre la de sus agentes.⁶

James Madison, el forjador de la Constitución de los Estados Unidos y coautor de *El Federalista*, llegó a una solución distinta cuando la política partidista en que se vio envuelto contra John Adams, por la expedición de cuatro leyes sobre extranjería y sedición en 1798, lo obligó a emprender un precedente legislativo, junto con Thomas Jefferson, de la mayor importancia para el control constitucional: la anulación legislativa de leyes inconstitucionales.

En esa época, los Estados Unidos estuvieron al borde de declarar la guerra a Francia, por lo que el presidente Adams había suspendido el comercio entre ambos países mediante decreto del 13 de junio de 1798; para el 25 de junio del mismo año, había expedido una ley que autorizaba la defensa y agresión por parte de cualquier bote de los Estados Unidos contra los barcos franceses; pero el principal problema lo constituyeron las cuatro leyes que fueron destinadas a hostilizar y reprimir a los extranjeros, no sólo franceses, residentes en los Estados Unidos. Esta actitud es un problema crónico que sufre ese país, pues los mismos parámetros se pueden distinguir en la reacción contra los ataques del 11 de septiembre de 2001 y la Ley Patriota del 24 de octubre de 2001. Dichas leyes fueron las siguientes:

1. Ley de naturalización, expedida el 18 de junio de 1798, por la cual se incrementó desproporcionadamente el tiempo de estancia previo para optar por la ciudadanía norteamericana: 14 años en lugar de los cinco que antes se acostumbraba requerir.

sostendría una tesis contraria en cuanto a la revisión judicial. *The Federalist Papers*, introducción de Clinton Rossiter, The New American Library of World Literature, 1961, p. 465.

⁴ Hamilton, *op. cit.*, p. 469.

⁵ *Ibidem*, p. 467.

⁶ *Idem*.

2. Ley de extranjería, del 25 de junio de dicho año, autoriza al presidente expulsar del país a extranjeros “peligrosos para la paz y la seguridad de los Estados Unidos”, aún en tiempo de paz.
3. Ley de extranjeros hostiles, del 6 de julio, autoriza la detención y la deportación de cualquier extranjero nacional de cualquier país hostil a los Estados Unidos.
4. Ley de sedición, aprobada el 14 de julio, consideraba como traición la publicación de cualquier escrito “falso, escandaloso y malicioso”. En virtud de esta ley, particularmente, 25 extranjeros fueron reprimidos y varios periódicos fueron cerrados. Ni siquiera el nieto de Benjamín Franklin escapó a su temible aplicación, Benjamín Franklin Bache, editor del periódico de Filadelfia, *Aurora*, fue obligado a cerrar su imprenta y fue multado.

Por supuesto, la aplicación de estas leyes fue selectiva y aplicada rigurosamente contra los simpatizantes extranjeros del partido republicano liderado por Jefferson y Madison, algunos eran de origen francés, inglés e irlandés. Llamando sediciosas las expresiones de todo descontento hacia Adams, una persona de nombre Baldwin fue arrestado y multado, lo mismo pasó con el editor Frothingham por publicar la noticia de que Alexander Hamilton deseaba comprar el periódico *Aurora*. Lo mismo sucedió con diez impresores y editores más al arriesgarse a publicar críticas al presidente.⁷

Especial mención merece Matthew Lyon, irlandés, que se atrevió a criticar la suntuosidad de la vida pública del presidente Adams; Thomas Cooper, británico, que criticó seriamente a Adams por haber permitido la extradición de un ciudadano de los Estados Unidos para ser juzgado sumariamente y colgado en Jamaica por autoridades inglesas⁸ y James

⁷ Edward Payson Powell, *Nullification and Secession in the United States. A history of six attempts during the first century of the Republic*, G. P. Putnam's sons, 1897, pp. 62-63.

⁸ Se trataba de Jonathan Robbins, también llamado Thomas Nash, nacido en Connecticut, pero de nacionalidad irlandesa, quien a pesar de haber argumentado que era ciudadano de los Estados Unidos, fue extraditado a las autoridades británicas y éstas lo ejecutaron en Jamaica, debido a que fue acusado de piratería y homicidio a bordo de un navío británico, *The Hermione*. Este hecho causó consternación e indignación por parte del público de los Estados Unidos. John Marshall diputado federal en 1799, pronunció un elocuente discurso en el Congreso para aceptar su extradición. Ruth Wedgwood, *Speech of the Hon. John Marshall, delivered in the House of Representatives, of the United States, on the resolutions of the Hon. Edward Livingston, relative to Thomas Nash, alias Jonathan Robbins*, “The revolutionary martyrdom of Jonathan Robbins”, 100 Yale L. J. 229, 1990. Michael P. Van Astine, “Taking care of John Marshall's political ghost”, 53 St. Louis L. J. 93, 2008, p. 106. La extradición se hizo fundar en el Tratado de 1794, celebrado por John Jay, el cual determinaba la extradición de criminales británicos en el artículo 27. No obstante, la extradición de nacionales siempre ha sido objeto de preocupación.

Thompson Callender, escocés, que escribió un libro crítico sobre la administración de Adams.

El vicepresidente Jefferson protestó en ese mismo año contra estas leyes federales ante la Legislatura de Kentucky y promovió una declaración, pues estas leyes constituían una infracción a la Constitución: les correspondía a los Estados determinar los delitos en esas materias, así como importaban la violación de la libertad de expresión e imprenta, consagrada en la Primera Enmienda de la Constitución, aprobada en 1791, por lo que deberían considerarse nulas y sin vigencia (*void and of no force*).

Aunque formalmente le correspondió a la Legislatura de Kentucky, a través del proyecto de John Breckendrige, aprobar una resolución con estas conclusiones, las ideas no dejan de ser atribuibles a Jefferson, según versiones públicas de 1821. En la resolución se refiere que la Unión federal es un pacto entre estados, por lo que debía entenderse que los poderes ejercidos por la Federación lo eran por delegación de los estados, que mantienen su derecho a autogobernarse, siendo la Constitución la medida de todos los poderes.

La visión de la Legislatura fue que la regulación de los extranjeros era competencia de los Estados; las leyes federales al facultar al presidente para detener, multar y deportar extranjeros a discreción implicaban una violación a los derechos humanos y a la Constitución, ya que violentaban el debido proceso legal y el Estado de derecho, al otorgar al presidente tan amplia discrecionalidad en las personas y posesiones de los extranjeros sin la formalidad de un juicio.

Pero la consecuencia más importante de esta resolución, expedida el 16 de noviembre de 1798 en Kentucky, fueron sus efectos. La declaración determinó que cuando una ley federal sobrepasa los límites de la Constitución:

La anulación de la ley es el correctivo apropiado, pues cada Estado tiene un derecho natural contra casos fuera de la Constitución, para anular por su propia autoridad todos los excesos de poder arrogados por otras autoridades fuera de sus límites [...].

[La Legislatura] declara sin lugar a dudas su fidelidad a la Unión, y a su Pacto, que es concordante con su intención real y notoria, y será la última en buscar su disolución [...]. Que el gobierno general sea el juez exclusivo de los poderes a él delegados constituye poco menos que despotismo; dado que la discrecionalidad de los que administran al gobierno, y no a la Constitución, será la medida de sus poderes. Que los diversos Estados que formaron este Instrumento, al ser soberanos e independientes, poseen el derecho

incuestionable para juzgar sobre sus infracciones, y que la anulabilidad por parte de esas soberanías de toda ley no autorizada hecha contra la Constitución, es el remedio adecuado.⁹

Lo mismo hizo James Madison ante la Legislatura de Virginia, la cual hizo formal declaración el 24 de diciembre de 1798. El texto dice lo siguiente:

Que esta Asamblea declara de la manera más solemne una estrecha fidelidad hacia la Unión de Estados [...].

Que considera a los poderes del Gobierno federal como resultado del Pacto en el cual los Estados son parte.¹⁰

En virtud de que las leyes federales limitaban seriamente la libertad de expresión, tanto de nacionales como de extranjeros, quienes gozan de los mismos derechos, según aseveraba Madison, estas leyes resultaban inconstitucionales. En una frase, que habría que recordársele a la Suprema Corte de los Estados Unidos en la actualidad, Madison aseveró lo siguiente:

Todavía se dice que los extranjeros, al no ser parte de la Constitución, los derechos y privilegios que ésta garantiza, no pueden ser exigidos por ellos. Contra este argumento se puede decir, también, que aunque los extranjeros no sean parte [de] la Constitución, no se concluye que la Constitución haya otorgado al Congreso un poder absoluto sobre ellos. Las partes de la Constitución pudieron haber otorgado, o retenido, o modificado la autoridad sobre los extranjeros, sin tomar en cuenta su condición particular.¹¹

De haber prosperado dichas declaraciones, los Estados Unidos hubieran incursionado igualmente en el control político de la constitucionalidad de las leyes, tal como se hizo

⁹ Vid. *The Kentucky Resolutions of 1798*, <http://www.constitution.org/cons/kentl798.htm>

¹⁰ Vid. *The Avalon Project at Yale Law School. Virginia Resolution: 1798*, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/virres.htm>

¹¹ James Madison, "Report on the Alien and Sedition Acts" (1800), *Madison Writings*, The Library of America, 1999, p. 624. Contradictoriamente, la esclavitud había sido justificada desde 1787, por lo menos, en el principio de que los esclavos, siendo africanos, extranjeros, no gozaban de los mismos derechos que los demás estadounidenses, porque no podían ser parte de la sociedad libre del país. Ver la declaración de Edmund Pendleton y la argumentación del caso de *Scott vs. Sanford* 60 US 393 (1857).

en México.¹² Particularmente, llama la atención el reporte que prepararía Madison a la Asamblea de Virginia, donde alerta sobre los inconvenientes de la revisión judicial:

Pero se objeta [a mi propuesta] que la autoridad judicial debe ser considerada como el único y definitivo expositor de la Constitución [...]. Sobre esta objeción debe ser observado *primero* que puede haber instancias de usurpación de poder, a las cuales la Constitución nunca atraería al control del poder judicial; *segundo* que si la resolución del judicial pueda ser elevada por encima de la autoridad de las partes soberanas de la Constitución, las decisiones de los otros poderes, no conformes con la Constitución y llevadas ante el judicial, debieran ser igualmente autónomas y definitivas ante esos poderes [...]. La conclusión supone que los poderes peligrosos no delegados pueden ser no sólo usurpados o ejecutados por otros poderes, sino que el poder judicial puede también ejercer o sancionar poderes peligrosos más allá del texto de la Constitución; y por lo tanto, el derecho final de las partes de la Constitución [los Estados], para juzgar si el Pacto ha sido violado gravemente, debe extenderse a las violaciones cometidas por una autoridad delegada, así como a otra; tanto por el Judicial, como por el Ejecutivo, o la Legislatura.

Sin embargo, verdadero como es que el Poder Judicial sea en todas las cuestiones sometidas a él, mediante las formas establecidas en la Constitución, para decidir en última instancia, esta instancia debe necesariamente ser considerada la última en relación a las autoridades de los otros poderes de gobierno; y no en relación a los derechos de las partes del Pacto constitucional, de los cuales, el judicial al igual que los otros poderes cuentan con poderes delegados. De otra manera, la delegación del poder judicial, anularía a la autoridad que le delega [...].¹³

Con estos contundentes argumentos, incapaces de violentar la lógica del propio número 78 de *El Federalista*, se propuso la teoría de la anulación en los Estados

¹² Al respecto, Lucio Cabrera y Héctor Fix Zamudio escribieron: “El punto de partida en este estudio es el principio de que no bastan las meras declaraciones de derechos del hombre, declaraciones teóricas que pueden quedar en el papel. Se necesitan medios prácticos y efectivos para proteger estos derechos. En los Estados Unidos se ha considerado siempre que son los procedimientos judiciales los medios adecuados para la defensa de esos derechos de la persona humana; y en América Latina hemos seguido fundamentalmente ese sistema de protección judicial, aunque histórica y ocasionalmente han existido otros procedimientos de protección constitucional”. “Prólogo”, en J. A. C. Grant, *El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes*, Facultad de Derecho, UNAM, 1963, p. 8.

¹³ Madison, *op. cit.*, pp. 613-614.

Unidos, la cual se encaminó hacia el separatismo y la secesión, consolidando el control político sobre el jurisdiccional de la Constitución.

Sin embargo, aunque la teoría resultaba impecable, al determinar que siendo el Poder Judicial, también Federal, no podía ser juez y parte en el juzgamiento de una ley federal, que rompiese con los principios de competencia en el pacto entre la Federación y los estados; más aún, dicho pacto o Constitución es parte de la delegación de los estados hacia la Unión, y sólo las partes fundantes, los estados, estaban capacitados para juzgar cuándo la Federación se hubiese excedido con la expedición de una ley, más allá y por encima de cualquier resolución del Poder Judicial Federal, pues dicho poder también es creación de los estados en la Constitución.

Las teorías de Jefferson y Madison no se materializaron inmediatamente, sino que inspiraron otros intentos para anular leyes federales consideradas inconstitucionales por los estados.¹⁴ Pero quizá el episodio más dramático fue cuando John Calhoun, entonces vicepresidente de los Estados Unidos, promovió el 24 de noviembre de 1832 la anulación de una ley federal tarifaria por parte de la Legislatura de Carolina del Sur. La anulación surtiría efectos hasta febrero de 1833 y estaba acompañada de medidas de protección del Estado contra cualquier agresión de parte del Gobierno federal. La propuesta incluía la posibilidad de someter el diferendo a una Asamblea Extraordinaria de Representantes de los Estados para resolver en definitiva la cuestión.

La moderación del Congreso Federal, a instancia del diputado Henry Clay y la Legislatura de Virginia, reformó la ley tarifaria el 2 de marzo de 1833 y previo reducir las tarifas gradualmente en un período de diez años. De todo ello dio cuenta Alexis de Tocqueville en su clásica obra: *La democracia en América*.¹⁵ Mariano Otero se nutrió de este autor para conocer el sistema jurídico de los Estados Unidos.

A pesar de lo anteriormente mencionado, habrá que aclarar en la actualidad la teoría de la anulación (*nullification*) de las leyes federales consideradas inconstitucionales, que ha sido retomada por los gobiernos locales o municipales que se han rehusado a aplicar leyes federales contrarias a las garantías previstas en la Constitución de los Estados Unidos.

¹⁴ En 1803 y 1804 Alexander Hamilton promovió una Confederación contra Jefferson, basada en la anulación de leyes federales y, posteriormente, de 1812 a 1814, los estados de Nueva Inglaterra también hicieron lo mismo. Edward Payson Powell, *Nullification and Secession in the United States. A History of Six Attempts During the First Century of the Republic, op. cit.*, capítulos III y V.

¹⁵ Alfred Knopf (ed.), *Democracy in America*, primera parte, texto revisado por Henry Reeve, Francis Bowen y Phillips Bradley, Nueva York, Vintage Books, 1945, pp. 428-430.

La Ley Patriota para prevenir la conspiración terrorista en ese país y con motivo de ello violentar los derechos mínimos de la Constitución ha sido anulada en su aplicación por las autoridades municipales desde el momento de su aprobación en el 2001, no sólo pequeñas ciudades lo han hecho, sino también grandes metrópolis como Filadelfia, Baltimore, Chicago, Detroit, Austin y San Francisco, donde han pasado resoluciones que niegan validez a la ley y prohíben a sus policías y autoridades que la apliquen por infringir la libertad, vida privada y posesiones de los habitantes de ese país.¹⁶

LA ORIGINAL VERSIÓN MEXICANA

Históricamente en México, las provincias no tuvieron la autonomía que poseyeron en los Estados Unidos; sin embargo, con la Constitución de Cádiz, las diputaciones provinciales ejercieron libertad para su autogobierno. Las diputaciones formaron o forzaron, para ser más preciso, la creación del sistema federal y la aprobación de una Constitución federal. Por tales motivos, puede concluirse que en México, como en los Estados Unidos, el pacto federal del Anáhuac fue formalizado por la delegación de poderes de las diputaciones provinciales.

La Constitución de Cádiz, en el mundo hispano, consagró esta tendencia en el artículo 131, haciendo del legislador el intérprete por antonomasia, no sólo de las leyes regulares, sino de la propia Constitución. No fue una creación espontánea del constituyente gaditano: este principio puede rastrearse desde las Siete Partidas de Alfonso X, *El Sabio* (segunda mitad del siglo XII), para quien no debían interpretarse las leyes en contra de la mente de sus autores, según lo indica la Partida Séptima, título 33, ley 3: “E non de otra guizá se interprete el sentido de las proposiciones contra la mente de su autor”.

Esta facultad de interpretación por parte del legislador se consagró en la primera fracción del mencionado artículo en Cádiz. El proyecto sometido en la sesión de las Cortes, el 3 de octubre de 1811, se refería a esta facultad en los siguientes términos: “proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario”. Fuera de una pequeña observación del diputado Villanueva, esta facultad quedó aprobada sin mayor debate.¹⁷

¹⁶ Elaine Scarry, “Local Governments are refusing to comply with the Patriot Act”, *Boston Review*, 2004.

¹⁷ *Diarios de las Cortes de Cádiz*, sesión del 3 de octubre de 1811, p. 1983.

Pocos días después, el diputado Villanueva explicó en las Cortes que interpretar una ley era aclarar o manifestar la intención del legislador, la cual se consideraba inmutable; es decir, con una sola voluntad y objetivo.¹⁸

Las propias Cortes de Cádiz ejercieron con plenitud esta facultad interpretativa y sus resoluciones fueron muy explícitas. Como ejemplo citamos algunas de ellas:

1. “La Comisión [repite] que nadie más que las Cortes puede interpretar esta orden del Rey”.¹⁹
2. A la [Comisión] de Constitución [se le] pasó un oficio del Secretario Interino de la Gobernación de la Península, [...] el cual da cuenta de que a la Regencia del Reino llegan con frecuencia recursos de dudas acerca de los límites de la jurisdicción contenciosa, y de las facultades políticas y gubernativas; [...] en la mayor parte de ellos se trata de interpretar las leyes o de suplir su silencio, con cuyo motivo acompaña una representación de la Diputación Provincial de Extremadura, junto con una nota que [...] incluye [...] los recursos y casos de la indicada naturaleza.²⁰
3. El 11 de mayo de 1813, el diputado Terreros defendió la facultad de las Cortes para interpretar la Constitución misma y no sólo las leyes.²¹
4. Los magistrados de la Audiencia de Sevilla, Pedro Garrido, Isidoro Sáenz de Velasco y José Villanueva, así como el juez de primera instancia, Manuel de Siles, presentaron atenta súplica a las Cortes para que aclaren dudas sobre las reclamaciones de magistrados y jueces, a lo cual las Cortes resolvieron:
Que en los casos [donde] alguna Sala del Supremo Tribunal de Justicia imponga la pena [...] que habla el artículo VII, capítulo I del decreto de 24 de marzo del presente año de 1813, [...] el mismo auto por el que declare la nulidad y reposición del proceso podrá también conocer de las reclamaciones que se conceden a los magistrados y jueces por el artículo VIII del propio capítulo de aquel decreto; y que tengan y se les conceda segunda instancia en este nuevo juicio.²²

¹⁸ *Diario de las Cortes de Cádiz*, sesión del 7 de octubre de 1811, p. 2008.

¹⁹ *Diario de las Cortes de Cádiz*, sesión del 25 de enero de 1813, p. 5560. Refiérase a la Real Orden de 1807 separando a Alonso Montalvo de su esposa y ordenando la entrega de cierta cantidad para su mantenimiento.

²⁰ *Diario de las Cortes de Cádiz*, sesión del 26 de enero de 1813, p. 4594.

²¹ *Diario de las Cortes de Cádiz*, p. 5620.

²² Manuel Dublán y José María Lozano, “Decreto del 1º de septiembre de 1813”, *Legislación mexicana*, Tomo 1, p. 425.

5. Las Cortes dictaron una orden, con el nombre de “Aclaración”, sobre la inteligencia que debería darse a la voz de sirvientes domésticos y de sus consecuencias en ciertas leyes.²³
6. En adelante, “sin necesidad de este requisito, cualquiera que sea el número de sus años de servicio”.²⁴

Pero estos casos de interpretación asumidos por las Cortes no fueron pretexto para evitar la interpretación de las leyes por parte de otras autoridades, que en el ejercicio de sus funciones debían igualmente aplicarlas e interpretarlas, como se desprende en la siguiente declaración del Diario de las Cortes:

Verdaderamente faltaba razón y motivo al jefe político para tan obstinada resistencia, ni podía fundadamente decir que la prohibición del artículo 131 de la Constitución le ataba de manos. Este artículo reserva a las Cortes la interpretación, pero ¿acaso al jefe político se usurpaba esta autoridad instalando la Diputación con los seis diputados propietarios? De ningún modo, la práctica universal de todas las corporaciones, aún las Constitucionales, y lo acordado por la misma Constitución, aún en el punto de las Diputaciones Provinciales, tenía ya declarado que debía haberse instalado la de Guatemala.²⁵

Como ejemplo de que las Cortes interpretaban no sólo las leyes sino la Constitución, en la sesión extraordinaria de Cortes del 6 de junio de 1821, el diputado Puigblanch discutió que una interpretación aprobada sobre la ley de señoríos no debería mandarse a la sanción real, ya que la facultad de interpretar debería ser exclusiva de las Cortes, pues éstas “tienen la primitiva facultad de interpretar un decreto suyo, no sólo en sus palabras, sino en su espíritu”.²⁶

Por ello, presentó la siguiente propuesta sobre un punto que no había sido discutido lo suficiente:

Siendo contrario a la Constitución y a una de las principales prerrogativas de las Cortes, el que éstas sometan a la sanción Real una declaración de ley, y siendo aún más, el que sometan a ella la declaración de un decreto dado por sólo las Cortes en las anteriores

²³ Dublán y Lozano, *op. cit.*, p. 545.

²⁴ *Diario de las Cortes de Cádiz*, sesiones del 9 y 11 de enero de 1822.

²⁵ *Diario de las Cortes de Cádiz*, sesión del 3 de mayo de 1813, p. 326.

²⁶ *Diario de las Cortes de Cádiz*, p. 2086.

Legislaturas, pido no vayan a sanción los primeros tres artículos de la minuta sobre señoríos, leída en la sesión de esta mañana, por contenerse en ellos completamente la declaración del decreto de 6 de agosto de 1811, pedida por el Supremo Tribunal de Justicia que es el que motivó con su consulta dicha declaración.²⁷

La propuesta generó una interesante discusión que no se sometió a votación, lo que nos privó de un precedente valioso para conocer si el Ejecutivo, que en este caso era el rey, al ser parte del proceso legislativo, podría o no concurrir con su sanción, o promulgación en el caso mexicano, a un decreto de interpretación de ley.

Con esta tradición, México adoptó principios que perviven hasta nuestros días; en aquel tiempo la práctica fue nutrida y la facultad se ejerció puntualmente por los congresos mexicanos, a diferencia de la actualidad, donde por una inercia inexplicable las Asambleas Legislativas han dejado de ejercer esta facultad que fuera objeto de defensa y pulcritud.

Por otra parte, el significado original del control constitucional mexicano tuvo sus orígenes en el control político, organizado a través de procedimientos constitucionales, ejercido por el Congreso de la Unión o por derivaciones de él, como lo fue el Consejo de Gobierno. Como ejemplo encontramos el artículo 165 de la Constitución de 1824, el cual confió en el Congreso de la Unión la facultad de resolver cualquier duda sobre el significado de la Constitución, así como de juzgar, mediante el juicio político, a cualquier funcionario que la infringiera, después de haber sido investigado por el Consejo de Gobierno, que estaba integrado por un senador de cada Estado, según lo prescribía el artículo 116, fracción I. De la misma manera, la Constitución de 1824 otorgaba exclusiva competencia a las Legislaturas de los Estados para hacer observaciones y plantear reformas a la Constitución, en el artículo 166.

Sin embargo, el papel que jugaba el Congreso de la Unión en el control constitucional ha claudicado en las subsecuentes versiones de la Constitución mexicana. Particularmente grave es el panorama del siglo xx, donde el presidencialismo aumentó su dimensión e influencia y neutralizó al Poder Legislativo, así como al Judicial, en el ejercicio de funciones propias.

De la misma manera, las Legislaturas de las entidades federativas han perdido su vigor y presencia en la formación de la voluntad federal, pues en la Constitución de

²⁷ *Ibidem*, p. 2087.

1824 éstas se encargaban, con exclusividad, de las reformas de la constitución federal; de elegir a los dos candidatos a la presidencia de la República (artículo 79), a los senadores (artículo 33), los ministros de la Suprema Corte y al procurador general de la República (artículo 127) y de presentar iniciativas de leyes y decretos de la Federación al Congreso de la Unión (artículo 52, fracción II).

Aunque Mariano Otero fue el promotor del amparo en el ámbito federal y sus postulados están vigentes, de acuerdo con el célebre artículo 25 del Acta de Reformas (1847), la historia de las instituciones jurídicas ha pasado desapercibida su aportación sobre la inconstitucionalidad de leyes. Si bien recoge la relatividad de las sentencias de amparo contra actos del Poder Legislativo, parece dudoso que el sentido original del amparo hubiese sido contra todo tipo de leyes o decretos de los poderes legislativos, sino que, en nuestra opinión, sólo se refirió a aquellos que incluyeron contenido administrativo e individualizado. Por ello, únicamente las personas podían intentar el juicio de amparo.

Efectivamente, Otero plasmó en los artículos 22 y 23 del Acta de Reformas los medios legislativos para anular leyes inconstitucionales en sus dos vertientes: leyes federales y leyes estatales. Para las leyes locales estableció, en el artículo 22, que: “Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales será declarada nula por el Congreso, pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores”.

Mientras que en el artículo 23 estableció:

Si, dentro de un mes de publicada, una ley del Congreso General fuera reclamada como anticonstitucional, [...] por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, o por 10 diputados, o 6 senadores, o 3 Legislaturas, la Suprema Corte ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de 3 meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Estos artículos establecieron reclamos, ante las asambleas legislativas, para juzgar la inconstitucionalidad de las leyes. El reclamo exigía una legitimación especial para autoridades y el control se refería a cuidar de la constitucionalidad abstracta de las facultades de dichas autoridades; mientras el amparo era la medida de control concreta, incluso contra leyes que sólo afectaran a determinadas personas.

Otero no se equivocó como la doctrina moderna repite, instaurando el juicio de amparo como el medio idóneo contra las leyes inconstitucionales o anticonstitucionales;

sino que el amparo procedía, en el Acta de Reformas, sólo contra leyes, decretos o resoluciones de los Poderes Legislativos que tuvieran un contenido individualizado, como los decretos sobre pensiones, contratos de obra pública, concesiones, patentes de invención, derechos de autor, revalidación de estudios y títulos, así como otros de contenido administrativo, pero formalmente legislativos.

Estos decretos y leyes individualizadas fueron comunes durante el siglo XIX, donde las facultades del Congreso eran amplias y su supervisión sobre los actos del Poder Ejecutivo, normales. Al respecto habría que recordar que el Consejo de Gobierno, bajo la Constitución de 1824, se componía de senadores, pero sus funciones eran fundamentalmente administrativas, aprobando los actos de mayor importancia del Ejecutivo. La Constitución de 1857 amplió estas facultades administrativas de los Congresos y generó la crítica de autores, como Daniel Cosío Villegas, quien explicó el rezago legislativo del Congreso de la Unión y la morosidad para expedir los códigos necesarios para el país, por preferir ejercer con prioridad múltiples funciones administrativas.

Estos dos artículos del Acta de Reformas estuvieron vigentes durante el azaroso periodo de diez años, de 1847 a 1857, con un intervalo durante la última dictadura de Santa Anna de 1853 a 1855, y se aplicaron en nuestro país de manera errada; sin embargo, lo importante es que reflejan el verdadero pensamiento de Otero respecto al control constitucional y a las leyes contrarias a la Constitución. No era el amparo, como control jurisdiccional, el encargado de enfrentar las leyes inconstitucionales; sino el reclamo ante las Legislaturas el encargado de resolver la condición de las leyes, con la derogación o abrogación de la norma inconstitucional, siguiendo un procedimiento legislativo y no jurisdiccional.

A través del procedimiento del reclamo, el sistema no incurría en los errores de secesión y unilateralidad que se aprecian en el ejemplo de los Estados Unidos y que Tocqueville criticó; Otero presentó un modelo mejorado y totalmente compatible con el federalismo que él redefinió en 1847. Una ley *anticonstitucional* merecería la anulación por parte de los órganos representativos de la Nación: el Congreso federal y las Legislaturas de los estados, respectivamente.

LA ANULACIÓN JUDICIAL DE LEYES

Uno de los principios fundamentales del derecho codificado de nuestro país es el de que las leyes no pueden ser derogadas o reformadas más que por otras leyes. Este principio proviene de la Constitución de Cádiz, en su artículo 153 estableció lo siguiente: “Las leyes se derogan con las mismas formalidades y por los mismos trámites que se establezcan”; lo anterior se repite en todas las constituciones subsecuentes mexicanas. De esta manera, la regla de la revisión judicial de que una resolución de esta naturaleza puede derogar una ley es incongruente, aunque dicha derogación esté legitimada por la inconstitucionalidad de la ley. También es incongruente con el legado de Otero, el cual previó en el Acta de Reformas diversos reclamos legislativos, no jurisdiccionales, para derogar la ley inconstitucional, no para suspenderla en el caso concreto de un juicio de amparo.

En el sistema de derecho civil, la ley es interpretada primariamente por el mismo legislador, tal como la antigua Constitución de Cádiz lo estableció y la Constitución actual lo repite; a saber: los Congresos son los intérpretes de la ley y de la misma Constitución cuando expiden las leyes que la reglamentan. La jurisprudencia, como interpretación de la Constitución, está sometida a las modalidades que la ley le determine y, en la actualidad, la interpretación constitucional o legal que lleva a cabo el Poder Judicial Federal está constreñida a la observancia de los propios tribunales, sin extenderse en sus efectos a las demás autoridades.

Como lo hemos observado, la lectura del artículo 14 constitucional es significativa cuando establece, en su último párrafo, que en los juicios de orden civil la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho.

Claramente, la interpretación jurídica es limitada y, desde el principio de la jurisprudencia, la Suprema Corte ha definido que no puede obrar como cuerpo legislador, sino sólo como intérprete, no creador o legislador, sin despegarse de los principios generales que la propia legislación mantiene. Con esta tradición a cuestas, ¿cómo es posible que unas decisiones del Poder Judicial Federal puedan anular y dejar sin vigencia las leyes que considere inconstitucionales? Para ello, habría que emprender una gran reforma constitucional que modifique este sistema y no sólo reformar la Ley de Amparo. De esta manera resulta pertinente analizar, sin detrimento de los avances que en la administración de justicia se tomen, la posibilidad de implementar

un control legislativo de la constitucionalidad, rescatando el pensamiento genuino de Mariano Otero.

Habíamos manifestado que el Poder Legislativo cuenta igualmente con la capacidad de interpretar, tanto la Constitución como las leyes, con mayor investidura y tradición que el propio Poder Judicial, ya que nuestro sistema se basa en principios donde el legislador es el auténtico intérprete. En 1964, el entonces senador Andrés Serra Rojas explicó, a raíz de la discusión de un dictamen, que el Congreso de la Unión interpreta la Constitución a través de las leyes reglamentarias que expide e interpreta las leyes a través de las reformas o derogaciones que hace de las mismas. Ya Otero, fiel a esta tradición legal, propia del derecho codificado, contempló como función de las asambleas legislativas del país analizar y decidir sobre la constitucionalidad de las leyes, para declararlas, en consecuencia, con efectos generales.

Las anteriores consideraciones no son una mera especulación histórica, nos muestran una intencionalidad que hemos tergiversado con el paso del tiempo, asumiendo que México es idéntico a Estados Unidos y, a pesar de no contar con una tradición inmemorial de interpretación judicial amplia y radical, nos hemos circunscrito al juicio de amparo como el medio para el control constitucional, olvidando que nuestra tradición de derecho codificado nos obliga a considerar otros medios, igual de eficaces, como la teoría de la anulación de las leyes por las asambleas legislativas. La interpretación jurídica reconocida por el artículo 14 constitucional fue una innovación en la Constitución de 1917, pero sigue atada a la letra de la ley y a los principios generales del Derecho previstos en la misma; de tal manera, el legislador sigue siendo constitucionalmente el intérprete de la norma, tal como está previsto en las Constituciones mexicanas desde sus orígenes. La jurisprudencia reconocida en la Constitución está sujeta a las modalidades que la ley le consigne.

Por ello, resulta oportuno considerar que, además del desarrollo que pueda tomar el juicio de amparo, México requiere de un cambio estructural para poder reconocer las amplias facultades de anulación que el *stare decisis* o la fuerza del precedente cobra en los países del *Common Law*, por lo que resulta más natural y oportuno para nuestro país volver a sus raíces de derecho civil y desarrollar una nueva teoría de la anulación de leyes, de la manera en que Otero la plasmó en el Acta de Reformas. Así se fortalecerán los Poderes Legislativos, cimientos de nuestra democracia. El fortalecimiento de las asambleas legislativas es por igual el de los procesos electorales, característica que no poseen los Poderes Judiciales.

La pluralidad ha hecho madurar a los congresos y su integración se encuentra cada vez más capacitada para decidir las graves cuestiones que implican los problemas de constitucionalidad. Si no tenemos confianza en las asambleas legislativas de nuestro país, ¿cómo es que les confiamos el proceso de reforma constitucional?, ¿cómo les encargamos el procedimiento de responsabilidad política por infracciones a la Constitución?, ¿cómo por fin les confiamos la ratificación de los ministros y magistrados de la Nación?

Otero superó, a través del reclamo, la versión de anulación de leyes ideada por Jefferson, Madison y Calhoun, pues en lugar de reconocer que un estado, por sí mismo, pudiera anular una ley federal expedida en nombre de la Nación, contempló que tendría que ser la mayoría de estados los que decidieran, con la mayoría de su población a través de sus representantes en las respectivas Legislaturas, la suerte de una ley federal que infringiera gravemente las facultades delegadas. Además, nuestro país no reconoce la secesión, sino que ha considerado a la Unión como una decisión fundamental, los Estados fundantes del pacto federal deben decidir la inconstitucionalidad de una ley federal por la mayoría de sus Legislaturas; así como el Congreso, representante de la Nación, debería decidir la constitucionalidad de una ley local, con resoluciones de efectos generales en ambos casos, anulando la ley en cuestión.

En la sesión del 5 de abril de 1847, al rendir su voto particular sobre las reformas constitucionales, Otero manifestó:

Ninguno de los Estados tiene poder sobre los objetos acordados por todos a la Unión, y que no siendo bajo este aspecto más que partes de un todo compuesto, miembros de una gran República, en ningún caso puedan por sí mismos, en uso de su soberanía individual, tomar resolución alguna acerca de aquellos objetos, ni proveer a su arreglo, más que por medio de los poderes federales, ni reclamar más que el cumplimiento de las franquicias que la Constitución les reconoce. Hechas estas declaraciones, sólo quedan por establecer los medios de hacerlas efectivas y para esto es necesario distinguir los abusos que puedan cometerse, según que ellos afecten los derechos de las personas, o las facultades de los poderes públicos.

Para este último evento, es indispensable dar al Congreso de la Unión el decreto de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación al Pacto Federal, o sean contrarias a las leyes generales; porque de otra manera el poder de un Estado sería superior al de la Unión, y el de ésta se convertiría en una mera irrisión [...] De

esta manera, cada Estado en particular está sometido a la Unión, y el conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero Poder Conservador de las instituciones. Si hay todavía otro medio más eficaz de robustecer el principio federativo, si se conoce otra mejor garantía de las libertades de los cuerpos confederados, yo no la propongo, porque no la conozco.²⁸

Este nuevo recurso de reclamación (nulidad de leyes), inspirado en los principios de Otero, debe contemplarse en la esfera de nuestros medios de control constitucional para que sea posible anular las leyes contrarias a la constitución federal, mediante una decisión por el Congreso de la Unión, si se trata de una ley local, o por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, si es una ley federal. Sin embargo, habrá que reconocer la iniciativa de la Legislatura de Veracruz de 1830 que inició esta propuesta, según hemos apuntado al principio de esta obra.

En este control abstracto de la constitucionalidad, podría seguirse en parte el procedimiento del Acta de Reformas para impugnar una ley federal como inconstitucional, donde tres Legislaturas, así como los integrantes de los Congresos, pudieran someter a la Suprema Corte de Justicia el recurso, para que ésta con su dictamen lo consultara a las demás Legislaturas de los estados, incluida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y en un plazo constitucional se resolviera por ellas el vicio de inconstitucionalidad imputado, sometiendo su resolución a la declaración pertinente de la Suprema Corte. Si la mayoría las Legislaturas considerasen a la ley federal inconstitucional, la Suprema Corte declarararía con efectos generales su nulidad.

Si la ley atacada fuera local, el recurso podría someterse ante el Congreso de la Unión, por el Tribunal Superior de Justicia correspondiente, por ejemplo, con su dictamen respectivo, cuando para esos efectos hubieran acudido a los Ayuntamientos correspondientes al 10% de la población del Estado en cuestión, o lo hubiese resuelto así el pleno del Tribunal. El recurso se turnaría a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual dictaminaría en un plazo previsto en la ley si procede o no su anulación.

²⁸ Manuel González Oropeza (estudio introductorio y compilación), *La Reforma del Estado Federal. Acta de Reformas de 1847*, UNAM, 1998, pp. 712-713. Ambos artículos, números 16 y 17 del Proyecto de Constitución, fueron discutidos en la sesión del 30 de abril de 1847. El artículo relativo a la anulación de leyes estatales por el Congreso fue aprobado con 52 votos, en contra de 15, entre los que se encontró el voto de Benito Juárez, entonces diputado al Congreso. Sin embargo, el artículo por el cual las leyes federales se analizarían por las legislaturas de los estados fue aprobado por unanimidad de 72 votos, incluyendo el de Juárez. *Ibidem*, pp. 777-779.

Se podría prever igualmente que la Suprema Corte de Justicia, al momento de aprobar una tesis firme de jurisprudencia respecto de la inconstitucionalidad de una ley federal, tendría obligatoriamente que someterla a la mayoría de las Legislaturas para seguir el procedimiento de anulación de oficio. Si fuera la jurisprudencia relativa a una ley local, se remitiría igualmente al Congreso de la Unión para agotar de oficio el procedimiento de anulación.

Con este nuevo control, se protegerían los demás procedimientos constitucionales, incluyendo los que las constituciones estatales desarrollaron para el control interno de sus Constituciones; además, se fortalecerían los Poderes Legislativos, con total respeto de los Poderes Judiciales, los cuales tendrían, en algunos aspectos, una intervención en la anulación de las leyes, y se rescataría la valiosa tradición del derecho codificado, donde las leyes se anulan por representantes del pueblo en bien del federalismo que todos deseamos.

LA INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA COMO BASE DE LA ANULACIÓN LEGISLATIVA

Fue común, durante el siglo XIX, prescribir en el más alto nivel normativo de las entidades federativas la prohibición por parte del Poder Judicial para interpretar o suspender la aplicación de las leyes, por lo que cualquier *duda de ley* que surgiera debía hacerse del formal conocimiento al Congreso del Estado, por conducto del gobernador, sin que el Tribunal Superior de la entidad pudiera plantearla directamente al Poder Legislativo. Tal fue el sentido del artículo 189 de la Constitución de Jalisco de 1824, 147 de la Constitución de Zacatecas de 1825, 210 fracción tercera de la Constitución de Tamaulipas de 1825, así como el artículo 171 de la Constitución de Tabasco de 1826, 118 de la Constitución de Michoacán de 1825 y 123 de la Constitución de San Luis Potosí de 1826, entre otras.

En la segunda mitad del siglo XIX, el procedimiento sobre dudas de ley continuó en vigor gracias a las constituciones estatales de Chiapas de 1858 (artículo 73, fracción VIII), Guanajuato de 1861 (artículo 82, fracción III) y Morelos de 1878 (artículo 108, fracción IX), entre otras. Por lo tanto, los jueces no podían ejercer otras funciones más que juzgar y hacer que se ejecutaran sus decisiones, por lo que sus sentencias en todas las causas, civiles o criminales, debían contener la expresión de los hechos, según resultara del proceso, así como el texto de la ley en que se fundara, éste se tendría que

arreglar literalmente, tal como lo afirmaban los artículos 142 y 150 de la Constitución de Yucatán de 1825. Tamaulipas llegó a sancionar con la remoción de la autoridad si ésta se atrevía a interpretar la ley, así como a multar a los particulares que indujesen la interpretación de las leyes por autoridades distintas de la legislativa.²⁹

El monopolio del legislador para interpretar su obra proviene de la legislación europea de fines del siglo XVIII. El decreto francés de agosto de 1790, ya citado, estableció, con el nombre de *référé*, el procedimiento mexicano de duda de ley, mediante el cual los jueces consultarían el sentido de cualquier ley, ya que se prohibía expresamente la interpretación judicial. En el mismo año, mediante decretos del 27 de noviembre y 1 de diciembre, se creó por la Asamblea Constituyente Francesa el Tribunal de Casación dependiente del propio Poder Legislativo, facultado para revisar y anular, en su caso, cualquier resolución judicial fundada en interpretación de la ley y en el alejamiento de la aplicación literal de la misma.³⁰

La interpretación judicial fue adquiriendo carta de naturaleza a partir de la reglamentación del juicio de amparo. Los debates de la ley de 1869 y de 1882 fueron fundamentales en esta vertiente. La rigidez en la interpretación auténtica de las leyes fue tan intolerable e irrealizable que la consolidación del juicio de amparo fue permitiendo a la autoridad judicial utilizar una interpretación “jurídica” aplicable al caso concreto sin declaraciones generales, llegando a ser reconocida normativamente en la modificación del artículo 14 del proyecto de Constitución que presentó Venustiano Carranza en 1916 y que fue aprobado en febrero de 1917.

²⁹ La ley constitucional del 18 de agosto de 1824 de Tamaulipas determinó: “1. Nadie, aunque sea magistrado, juez o letrado, puede interpretar las leyes; si no éstas se entenderán por su tenor literal, dando a las voces comunes el significado que tienen generalmente en el Estado, y en la Nación; y a las técnicas (o propias de algún arte, oficio o facultad) aquel en que las entienden los respectivos profesores. 2. El Tribunal que dude del sentido de una ley lo consultará al Cuerpo Legislativo, y si fuese juez inferior lo hará por medio del Tribunal de Justicia. 3. El que interprete alguna ley será castigado si fuere autoridad como atentador arbitrario contra los derechos de los ciudadanos; y si es letrado quedará privado de ejercer en el Estado, si es particular se le aplicará por el Juez ante quien se verse el negocio o causa una multa, según las facultades del individuo y teniendo consideración a sus luces. Esta multa nunca bajará de veinte y cinco pesos, ni excederá de doscientos; y el Juez que la imponga dará cuenta luego al Tribunal de tercera instancia, para que la apruebe, modere, agrave o revoque”. *Colección de Leyes y Decretos del Congreso Constituyente del Estado Libre de las Tamaulipas, 1825*, México, 1825, p. 7.

³⁰ Sebastián Soler, *Interpretación de la ley*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1962, pp. 18-20. Jorge Ulises Carmona Tinoco, *La interpretación Judicial Constitucional*, México, UNAM, 1996, pp. 28-29.

El propio legislador de 1869 se declaraba incompetente para interpretar la Constitución de 1857 y definir el alcance de su artículo 101, así como resolver, en consecuencia, si el amparo procedía contra actos de *todas* las autoridades, incluyendo a las judiciales. Para el distinguido jurista y diputado Emilio Velasco, la Constitución no podía ser interpretada (auténticamente), sino por el Poder Constituyente: los congresos ordinarios no estaban facultados para acotar el sentido de los preceptos constitucionales ni siquiera cuando estuvieren reglamentados. Según sus propias palabras: “Entretanto el poder constituyente no apruebe una adición a la Constitución, explicando el citado artículo, toca al Poder Judicial interpretar su sentido”.³¹ Y ese mismo año, el Poder Judicial Federal daría la interpretación del artículo 101 de la Constitución de 1857, aun en contra del texto expreso de la ley de amparo, promovida por Miguel Vega.

A pesar de la rígida disposición que excluye de la interpretación jurídica a todo órgano no legislativo, pareciera que el Poder Judicial Federal se ha empeñado más en justificar la capacidad interpretativa del Poder Ejecutivo que en su poder. Las circulares de las Secretarías de Estado pueden ser interpretativas de la ley, aunque el secretario sólo sea colaborador de un poder constitucional y dichos funcionarios no tengan la facultad para expedir reglamentos: “Y es claro que [...] la Secretaría de Hacienda está facultada para interpretar la ley y atender a su expedita aplicación, mediante la expedición de circulares”, según menciona una ejecutoria.

La doctrina y algunos criterios judiciales han interpretado la disposición del artículo 72, inciso f, de la Constitución, al concentrarse en la aplicación del artículo 9 del Código Civil del Distrito Federal, el cual se refiere a la derogación y a la abrogación de una norma, esto no es siempre aplicable a una interpretación que implica una modificación o actualización. El Código Civil establece, en el numeral referido, que la ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior. La interpretación es sustancialmente distinta a una abrogación o derogación, ya que tan sólo explica una norma que sigue siendo vigente.

Lorenzo de Zavala explicó, en la sesión del 11 de agosto de 1823 del Congreso Constituyente, que: “Formar las leyes, interpretarlas, aclararlas y dispensarlas son atribuciones de este Poder [Legislativo] y sería muy peligroso dejar cualquiera de ellas

³¹ José Barragán Barragán. *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1869*, 2ª ed., México, UNAM, 1997, p. 247.

al Gobierno”.³² El debate se dio cuando se disertó la dispensa de requisitos, que la petición de un particular sometió al soberano Congreso Constituyente, éstos estaban contenidos en una ley y no llevarla a cabo implicaba interpretarla o exceptuar su aplicación para un caso concreto. El Congreso no derogaba la disposición, pues su excepción no se convertía en regla general, sino que se aplicaba en un caso concreto autorizado por el mismo hacedor de las leyes, en quien descansa la soberanía, es decir, está por encima de las leyes, puesto que es el encargado de hacerlas, modificarlas y eliminarlas.

La práctica de los congresos de administrar fue común durante el siglo XIX. Los Constituyentes no dejaron de otorgar concesiones, adjudicar contratos, exceptuar el pago de impuestos, conceder pensiones y muchos otros actos de aplicación de las leyes que convertían al órgano legislativo en el ejecutor e intérprete de las normas. Esta práctica influyó en el demérito de los Congresos que, por desahogar los actos pedestres de aplicación, no concluían la codificación y la gran obra legislativa que el país requería para emanciparse jurídicamente de España.

La vigencia de la interpretación legislativa, como única disposición constitucional relativa, demuestra el lento desarrollo de nuestras instituciones jurídicas, precisamente por la ausencia de una interpretación judicial que le imprima dinamismo a nuestro derecho.³³

A diferencia de los grandes encuentros y polémicas entre la autoridad ejecutiva y la judicatura que se han dado en otros países, como el choque entre Edward Coke y el Rey Carlos I en Inglaterra, que minó la prerrogativa real, y la de John Marshall y Thomas Jefferson, que instauró la revisión judicial en los Estados Unidos; en México el Poder Judicial heredó la subordinación de las Audiencias hispanas, a pesar de la independencia que inició José María Iglesias, como presidente de la Suprema Corte,

³² Instituto de Investigaciones Legislativas (ed.), *Historia Parlamentaria Mexicana. Crónicas*, Vol. I, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1983, p. 335.

³³ Recientemente se vislumbra la preocupación en la judicatura mexicana por el “inmovilismo” del derecho, ante la carencia de interpretación (judicial): “El exacto cumplimiento de la Constitución sólo puede lograrse si su intérprete liberándose de las ataduras de quienes se encargan simplemente de aplicar los textos legales (expresión positiva del Derecho), entiende que su función no se agota en la mera aplicación automática del supuesto derecho al texto normativo, ni tampoco queda encerrada en un positivismo formalizado superado muchas décadas atrás, sino que comprende básicamente una labor de creación del Derecho en la búsqueda de la efectiva realización de los valores supremos de justicia” (A.R. 553/89, Perfiles Termoplásticos S.A., 8ª época, Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, 1989).

ya que fue demolida por el Porfiriato y su ministro, Ignacio L. Vallarín, quien sólo reforzó la autoridad en torno al Poder Ejecutivo, en detrimento de la discrecionalidad judicial, que es la condición previa de una interpretación judicial fortalecida.

La jurisprudencia mexicana insiste en la voluntad del legislador para fijar los criterios interpretativos:

La labor de interpretación de una norma no puede realizarse atendiendo únicamente a la letra del precepto [método gramatical] o significado estrictamente técnico de la expresión [como el proporcionado por los peritos] al desahogar el cuestionario de la actora, pues no es inusual que el legislador emplee términos o palabras con el mismo sentido, alcance o significado con los cuales éstas se emplean en otras disposiciones legales atinentes a la misma materia [...]. Por lo tanto, cuando se plantea un conflicto sobre la significación que debe asignarse a un término o palabra empleada de alguna disposición legal, de la que no exista una interpretación auténtica, es decir, elaborada por el mismo legislador, es deber del Tribunal servirse de todos los métodos.³⁴

Una sentencia de la Suprema Corte definió a la jurisprudencia como “la interpretación correcta y válida de la ley que necesariamente se tiene que hacer al aplicar ésta”.³⁵ Por ello, si bien la interpretación auténtica, hecha por el legislador, es la única permitida por nuestra Constitución, la judicatura tiene como objetivo desentrañar esa interpretación: “Dos elementos debe tener presentes el juzgador al interpretar la ley: el texto o sentido gramatical de las palabras y la intención o propósitos que llevaron al legislador a dictarla”,³⁶ aunque la letra prevalece sobre la voluntad del propio legislador³⁷ y sobre todo, hay que interpretar integralmente el texto legal.³⁸

³⁴ Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1987, tercera parte, Tribunales Colegiados, p. 119. A.R. 1487/87 Productos Monarca S.A., 25 de noviembre de 1987. Tribunal Colegiado de Circuito.

³⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, 6ª época, segunda parte, vol. XLIV, p. 86. A.D. 7971/60 José G. Romo, 20 de febrero de 1961.

³⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª época, tomo XVIII, p. 116, A.D. Josefa Ramos suc., 16 de enero de 1926.

³⁷ *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª época, tomo XVIII, p. 893. A.R. María Teresa Huller y coag., 27 de abril de 1926 y *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª época, primera sala, tomo CXIX, p. 3063. A.D. 5930/51, 16 de octubre de 1953.

³⁸ *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª época, primera sala, tomo XXV, p. 1126. *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª época, tomo LXXIX, cuarta sala, p. 5083. A.R. 8179/43, Coalición de Trabajadores Huelguistas de la Fábrica Ampolletas, S.A. 8 de marzo de 1944. *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª época,

La autoridad judicial mexicana ha confiado en la competencia del legislador a quien dogmáticamente lo considera como una entequeia libre de errores y vicios, incapaz de expresar en sus disposiciones legales “palabras inútiles o redundantes”.³⁹ Esta presunción olvida que el proceso legislativo es un proceso político cuya capacidad o congruencia no es un atributo necesario, sino que las palabras se pactan con sentidos distintos y con voluntades disímboas.

La jurisprudencia, así surgida, obliga a las autoridades jurisdiccionales, no sólo federales sino también del fuero común;⁴⁰ como muestra máxima de su autoridad, ha declarado que no es posible enjuiciar la constitucionalidad de la jurisprudencia, pues constituye la interpretación suprema de la propia Constitución y de las demás leyes, tanto federales como locales.⁴¹ Aunque con humildad también se reconoce que “la jurisprudencia de la Suprema Corte, si bien es cierto que tiene el carácter obligatorio para los tribunales, no deja de ser la interpretación que de la ley hace el órgano jurisdiccional y que no puede tener el alcance de derogar la ley, ni equipararse a ésta”.⁴²

Por lo que la variación de la Jurisprudencia no implica la aplicación retroactiva de la ley,⁴³ ni la validez de la ley depende de su reconocimiento por la jurisprudencia.⁴⁴

A pesar de esta autolimitación del Poder Judicial, existen algunos criterios que inspiran un avance en la tarea interpretativa que le depara a nuestra judicatura, como la Primera Sala de la Suprema Corte de México aludió de manera poco ortodoxa:

Si se admite que los países de legislación escrita se debaten irremediamente entre la tragedia jurídica de la inmovilidad (que por su naturaleza es la característica de la ley prescriptiva), y la perenne movilidad de la sociedad que dentro de esa ley se desenvuelve,

segunda sala, tomo CXIII, p 494. A.R. 6772/51, G. Kessel y Cía. S.A. 13 de agosto de 1952. *Semanario Judicial de la Federación*, 7ª época, vol. 34 Tribunales Colegiados de Circuito, p. 44. A.D. 343/70, Central de Aduanas Consolidadores de Carga, S.A., 13 de octubre de 1971.

³⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª época, tomo CXXV, p. 838.

⁴⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, 6ª época, tercera sala, vol. XXV, p. 182. *Semanario Judicial de la Federación*, 7ª época, parte cuarta, vol. 42, p. 77.

⁴¹ *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª época, tomo VII, Tribunales Colegiados de Circuito, abril 1991, p. 193. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 8ª época, núm. 71, noviembre 1993, p. 40.

⁴² *Semanario Judicial de la Federación*, 6ª época, primera sala, vol. LVIII, segunda parte, p. 38.

⁴³ *Semanario Judicial de la Federación*, 6ª época, primera sala, vol. LX, segunda parte, p. 58. Tesis 164, Apéndice SJF 1917-1975, vol. I, cuarta parte, p. 336.

⁴⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, 6ª época, tercera parte, vol. CXXXII, p. 60.

entonces tendrá que admitirse también que no es posible aceptar, como medio o sistema interpretativo de una ley, aquel que descansa sobre la vieja tesis construida sobre el criterio inmóvil, meramente letrista y gramatical, porque ello equivaldría a entorpecer la evolución social siempre en constante progreso, sino el que deriva de la nueva tesis móvil y progresiva que permite interpretar los preceptos legislativos, hasta donde su texto lo admite, alrededor de las modernas ideas avenidas al campo de la ciencia jurídica y de las recientes formas y necesidades apreciadas en la vida social.⁴⁵

El textualismo es la escuela de interpretación que el ministro de Estados Unidos, Antonin Scalia, promovió ante la imposibilidad de descubrir la intención del legislador. El textualismo no implica la “exacta aplicación de la letra de la ley”, sino la continuación del texto de la ley en armonía con el contexto social al que la ley pretende responder.⁴⁶

Por lo que respecta a México, la interpretación judicial está atrapada en la aplicación letrista de la ley y los principios generales del derecho a que se refiere el artículo 14 constitucional pueden escapar de la referencia expresa de un precepto legal.⁴⁷ Por ello, la interpretación constitucional y de las leyes es un verdadero problema en México. Por un lado, el intérprete auténtico, el legislador, ha declinado su facultad constitucional y la interpretación legislativa ha caído en desuso desde hace más de un siglo, cancelándose por lo tanto los procedimientos de duda de ley que constituían canales de comunicación entre jueces y legisladores. Por otro lado, los jueces poseen una nominal facultad interpretativa anclada en el principio de respeto literal de la ley, cuya máxima expresión ha sido la jurisprudencia, obligatoria tan sólo para los jueces, y que ha reiterado en la mayoría de los casos el texto de los preceptos legales, sin mayor esfuerzo por dinamizar su significado.

⁴⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª época, primera sala, tomo CIV, p. 984.

⁴⁶ *A matter of interpretation. Federal courts and The Law*. Princeton University Press, 1997, p. 23.

⁴⁷ Los principios generales del derecho son “Los principios consignados en algunas de nuestras leyes”, pues de otra manera sería un concepto “vago e impreciso”, 5ª época, tomo XLIII, p. 858 y tomo LV, p. 2641.

LA INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA COMO CONTROL CONSTITUCIONAL

Cuenta Aristóteles en su última obra descubierta, la *Constitución de Atenas* (1880), que después del régimen de Dracón, la ciudad Estado padeció esclavitud por deudas y desigualdad generalizada, por lo que la población se rebeló contra los notables y sobrevino el gobierno del célebre Solón, quien decretó la libertad de todos los esclavos a través de la liberación de cargas.

Anticipándose a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,⁴⁸ expidió leyes como garantía de esas libertades, a las que pretendió imponerles una vigencia de cien años. Por primera vez, se aspiró al ideal de que las leyes sabias regularan la convivencia de la comunidad ateniense y pretendió que una de esas libertades, la de ser juzgado mediante un jurado popular, dirimiera cualquier conflicto y resolviera las dudas sobre las leyes.

Idealmente, este esquema funcionaría basado en la democracia; de esta manera, el disfrute de la igualdad y las demás libertades estaría garantizado. Sin embargo, el pueblo no confió en esos tribunales configurados por jurados, sino que prefirió acudir al legislador originario, el propio Solón, para resolver las dudas y lagunas que sus leyes pudieran tener, y de esta manera el legislador originario se convirtió el intérprete de la ley.⁴⁹

El artículo 64 de la Constitución de 1824 estableció que en la interpretación, modificación o revocación de las leyes y decretos se guardarían los mismos requisitos que se prescriben para su formación. Este artículo se discutió como el artículo 13 del Proyecto de articulado, sobre el Poder Legislativo, que presentó la Comisión de Constitución el 6 de marzo de 1824.

Dicho precepto se debatió en la sesión del 1 de mayo de 1824.⁵⁰ El artículo se presentó originalmente con una redacción complicada,⁵¹ pero la intervención del

⁴⁸ Sieyès, el 20 y el 21 de julio de 1789, consideró a la ley como la fuerza capaz de reconocer los límites y las extensiones de la libertad. Claude-Albert Colliard, *La Déclaration des Droits de l'Homme et le Citoyen. Ses origines-sa perennité*, París, 1990.

⁴⁹ Aristóteles, *The Constitution of Athens*, Harvard University Press, p. 33.

⁵⁰ José Barragán, *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, tomo I, Senado de la República, México, 1974, p. 258.

⁵¹ Las leyes se interpretan, modifican o derogan del mismo modo que se establecen; y todas las resoluciones del Congreso que no siendo sobre esta materia exigen, sin embargo, la concurrencia de ambas Cámaras, se presentará al Poder Ejecutivo para que tengan efecto con su aprobación, o para que siendo desaprobadas

diputado Guerra ayudó a desagregar las partes y darle mayor claridad al precepto; a pesar de que el diputado Osores, el defensor de Querétaro como entidad federativa, pidió que éste se eliminara, pues consideró que era “un principio inconcuso que las leyes se interpretan, modifican o derogan del mismo modo que se establecen”. No obstante, Manuel Crescencio Rejón opinó que la mayoría de que los denominados principios suelen ser olvidados, por lo que era mejor el establecerlo claramente. Con qué razón defendió Rejón este principio, pues en la actualidad, a pesar de constar expresamente en la Constitución, el legislador ha perdido su capacidad de intérprete de la ley.

El 28 de mayo de 1824 se volvió a presentar en primera lectura, pero la discusión sobre una incursión militar en Jalisco desvió la discusión y no pudo acordarse su aprobación. El tema regresó en la sesión del 9 de junio de 1824, cuando el diputado Martínez, del Distrito Federal, observó que en las interpretaciones de ley por las Cámaras podría darse una discrepancia entre los modos de interpretar por cada Cámara. Tanto Rejón como Miguel Ramos Arizpe indicaron que tal disparidad era normal y que, como en cualquier debate legislativo, debería llegarse a una conclusión o interpretación en el caso.⁵²

En esta ocasión, Osores volvió sobre el tema del veto por parte del Ejecutivo y manifestó, como lo había hecho Puigblanch en su momento, que la interpretación era una cuestión exclusiva del Congreso y que las observaciones del Ejecutivo sólo podían ser formuladas en el proceso legislativo primigenio, y no con motivo de la interpretación posterior de la ley. Sin embargo, el diputado J. B. Guerra estuvo a favor del veto del Ejecutivo “porque podría ser que el nuevo sentido que éstas dan a las leyes, halle el Poder Ejecutivo algún inconveniente”.⁵³

Ramos Arizpe menciona que quienes hacían las leyes debían interpretarlas y, en los casos identificados sobre la interpretación de leyes, de manera ejemplificativa, pudimos constatar tanto la promulgación del Ejecutivo en los decretos de interpretación por parte del Congreso como decretos expedidos en uso de facultades extraordinarias directamente por el Ejecutivo, así como decretos simples expedidos directamente por

por él, se observe lo que en igual caso se prescribe respecto de los proyectos de ley. Se exceptúan los casos de suspensión y prorrogación de sesiones, y el de traslación del Congreso, en los cuales se necesita la aprobación del Poder Ejecutivo. *Idem*.

⁵² José Barragán, *op. cit.*, p. 405.

⁵³ *Ibidem*, p. 406.

el Congreso; por lo que la experiencia en este sentido es variada y valdría la pena uniformarla, para determinar en qué casos sí procede la participación del Ejecutivo y en cuáles es exclusiva la facultad de los Congresos. Ramos Arizpe está en lo correcto, como es costumbre, para privilegiar la interpretación del Congreso, pues así se ha ejercido; sin embargo, la opinión de Guerra es igualmente atendible, ya que la interpretación no se constriñe necesariamente a aclarar el significado de los supuestos normativos, sino que incluso puede variarlos, modificando o reformando el sentido de una ley, por lo que puede constituir un nuevo proceso legislativo, en el que dejar fuera al Poder Ejecutivo, sería privarlo de una facultad que la Constitución también le reconoce como exclusiva, por lo que respecta a la promulgación o al veto de los decretos aprobados.

El primer caso de interpretación en el Congreso ordinario mexicano fue un ejemplo de la facultad exclusiva del Poder Legislativo, sin mediar promulgación del Ejecutivo y enviándose para su inmediata publicación. Este precedente se dio a causa de la aclaración de la ley del 27 de septiembre de 1823, efectuada mediante el decreto de ambas Cámaras el 21 de noviembre de 1825. De la misma manera se procedió en el decreto del 17 de mayo de 1828, que aclaró la ley del 10 de mayo de 1827, sobre los españoles cesantes en sus destinos u oficios públicos en México.⁵⁴ Durante el siglo XIX, el término de aclaración fue ampliamente utilizado para interpretar las leyes y no sólo fue exclusivo de los decretos del Congreso, sino incluso del Poder Ejecutivo y hasta de circulares de las Secretarías de Estado.

La primera aclaración formulada directamente por el Poder Ejecutivo se efectúa mediante decreto del 18 de junio de 1829, como una providencia de la Secretaría de Guerra, relativa a la expulsión de españoles del territorio nacional, aclarando la ley del 20 de marzo de 1829.⁵⁵ El fundamento constitucional es dudoso para el presidente, ya que sólo le compete al Congreso interpretar las leyes.

El Congreso interpreta o aclara una ley estatal, como se observa en el decreto general del 12 de agosto de 1830, respecto del decreto de Jalisco del 11 de febrero

⁵⁴ Dublán y Lozano, *op. cit.*, p. 73. A este le siguió el decreto del 15 de mayo de 1829, aclarando el de 29 de noviembre de 1828. *Idem.*

⁵⁵ Dublán y Lozano, *op. cit.*, p. 140. A éste siguieron muchos, como el decreto del 7 de septiembre de 1829, expedido en uso de facultades extraordinarias, interpretando la ley del 27 de septiembre de 1823 sobre consejos de guerra. *Ídem.* Lo mismo respecto del decreto del 11 de septiembre de 1829 sobre abusos de libertad de imprenta. *Ídem.* y del decreto del 18 de noviembre de 1833, donde el Ejecutivo “aclara” el sentido del decreto del 29 de julio de 1833. *Idem.*

de 1830, en cuyo artículo 2 aclara la calificación que debe hacer la junta preparatoria sobre las elecciones del Ayuntamiento de Guadalajara.⁵⁶

Al mutar la forma de gobierno, nuevos actores se incluyeron en la importante función de interpretar las leyes, como el Supremo Poder Conservador, quien instigado por el propio Congreso Mexicano, interpretó la Constitución Centralista de 1836, declarando así la “voluntad de la Nación”.⁵⁷ Durante el período centralista, la interpretación de leyes fue paulatinamente neutralizada por las facultades del Poder Ejecutivo, quien avanzó en esta usurpación. Como muestra tenemos el siguiente cuadro de interpretaciones dadas por el presidente de la República, en su carácter de provisional, sustituto o interino:

| <i>Fecha del decreto interpretativo</i> | <i>Aclaración o interpretación sustentada</i> | <i>Fecha del decreto interpretado</i> | <i>Fuente en Dublán y Lozano</i> |
|---|---|---------------------------------------|----------------------------------|
| 14 de febrero de 1842 | Aclaración y adiciones sobre el decreto de casas de empeño. | 15 de enero de 1842 | Tomo 4, p. 116. |
| 5 de febrero de 1842 | Aclaración sobre denuncias de contrabando. | 15 de noviembre de 1841 | Tomo 4, p. 110. |
| 22 de agosto de 1842 | Circular aclarando duda del jefe de la Plana Mayor del Ejército. | 5 de agosto de 1842 ⁵⁸ | Tomo 4, pp. 254-255. |
| 31 de agosto de 1842 | Para aclarar que no se derogó el decreto del 7 de octubre de 1823, sobre habilitación de extranjeros en la adquisición de bienes. ⁵⁹ | 11 de marzo de 1842 | Tomo 4, p. 259. |
| 11 de julio de 1843 | Aclaración del artículo 6 de la ley del 19 de junio de 1843 sobre elecciones. | 19 de junio de 1843 | Tomo 4, p. 81. |

Continúa...

⁵⁶ Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo 2, p. 270.

⁵⁷ Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo 3, p. 740.

⁵⁸ Dudosa aclaración que no violenta disposición constitucional alguna.

⁵⁹ La ley del 11 de marzo de 1842 declara no haber derogado el decreto del 7 de octubre de 1823, en virtud de que confirma el derecho de los extranjeros avecindados y residentes en la República para adquirir propiedades urbanas y rústicas por cualquier título establecido en las leyes, ya que sus propiedades fomentan la agricultura, la industria y el comercio.

| <i>Fecha del decreto interpretativo</i> | <i>Aclaración o interpretación sustentada</i> | <i>Fecha del decreto interpretado</i> | <i>Fuente en Dublán y Lozano</i> |
|---|---|---|----------------------------------|
| 20 de noviembre de 1843 | Aclaración sobre mutuo usuario. ⁶⁰ | 3 de septiembre de 1839 y 30 de diciembre de 1833 ⁶¹ | Tomo 4, p. 632. |
| 9 de febrero de 1843 | Aclaración sobre la propiedad de baldíos situados a los lados del ferrocarril del Istmo de Tehuantepec. | 1 de marzo de 1842 | Tomo 4, p. 363. |
| 17 de abril de 1855 | Aclaración sobre derechos por la circulación interior de mercancías. ⁶² | 12 de abril de 1855 | Tomo 7, p. 417. |

Aún reestablecido el orden constitucional, después de la expulsión de Antonio López de Santa Anna, las situaciones de emergencia en las que el país vivía continuaron urgiendo al Poder Ejecutivo, incluso a través de sus secretarios de Estado, el ejercicio de facultades interpretativas; como sucedió con la aclaración a la ley de clasificación de rentas del 28 de octubre de 1857,⁶³ o con el decreto del 8 de febrero de 1861, aclarando el sentido del artículo 11 constitucional y reafirmando que: “Nadie puede coartar el derecho de tránsito ni de los demás que otorgan las Leyes Fundamentales”.⁶⁴

No obstante, la situación vuelve a la normalidad en 1861, cuando el Congreso vuelve a retomar sus facultades interpretativas, comenzando con el decreto del 25 de

⁶⁰ Este decreto es muy ilustrativo de la facultad interpretativa arrogada por el presidente: “Valentín Canalizo [...] Sated: Que considerando conveniente y necesario hacer una aclaración de la mente de la ley de 3 de septiembre de 1839 que derogó la de 30 de diciembre de 1833 sobre mutuo usurario, para evitar las dudas y cuestiones suscitadas sobre su verdadera inteligencia, y para restablecer la moral pública, corrigiendo los abusos y males que se cometen con notoria ofensa de todos los principios de justicia y equidad, y con detrimento de la fortuna y bienestar de los ciudadanos, ha tenido a bien decretar, en uso de facultades que me conceden las Bases de Tacubaya”.

⁶¹ El decreto de 1833 era inconstitucional, ya que basó préstamos cuyo interés no tenía regulación legal y que se dispararon de 1 al 38%. La ley del 3 de septiembre de 1839 introdujo un interés de 6%.

⁶² La aclaración es en relación con el ajuste de 4% de circulación interior. Aclara el decreto del 12 de abril sobre derechos de circulación y exportación de monedas que se dirijan a los puertos habilitados al comercio de altura.

⁶³ Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo 8, p. 639.

⁶⁴ *Ibidem*.

septiembre de 1861, mediante el cual el Congreso declara que la ley del 7 de junio de dicho año no ha derogado el artículo 31 de la ley del 2 de febrero de 1861.⁶⁵

Como parte de la facultad inmemorial de la interpretación legislativa, aún con base en supuestos distintos al de la formación de la ley, el legislador posee la capacidad de interpretar la Constitución y, de ésta, la facultad de ejercer el control de la constitucionalidad.

En otro trabajo, hemos manifestado que el juicio político y la responsabilidad política fueron los primeros instrumentos de control constitucional en nuestro sistema, por lo que prefiero remitirme a ese trabajo sobre este punto.⁶⁶

Por otra parte, al igual que la interpretación de la ley, la interpretación constitucional se plasmó en nuestros orígenes constitucionales, bajo el numeral 165 de la Constitución de 1824, se estableció que: “Sólo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva”. Pero al ejercer esta facultad, el Congreso General utilizó igualmente el poder de la anulación de las leyes expedidas por las legislaturas de los estados, complementario de la facultad de interpretar, derogar y modificar las propias leyes generales. A continuación, ofrecemos un cuadro ilustrativo del ejercicio de la facultad para anular leyes estatales, por ser contrarias a los artículos de la Constitución.

| <i>Decreto federal declarativo de la inconstitucionalidad</i> | <i>Decreto o ley estatal anulada por inconstitucionalidad</i> | <i>Disposición constitucional violentada</i> | <i>Fuente en Dublán y Lozano</i> |
|---|---|--|----------------------------------|
| 7 de enero de 1829 | Decreto 12 de Oaxaca, donde se ordena la expulsión del diácono Ignacio Ordoño y de José Mariano Toro. | Contrario a los artículos 18 y 19 del Acta Constitutiva y 157 de la Constitución. División de Poderes. | Tomo 2, p. 89. |
| 12 de febrero de 1829 | Decreto 138 de Veracruz. | Contrario al artículo 158. | Tomo 2, p. 93. |

Continúa...

⁶⁵ Dublán y Lozano, *op. cit.*, tomo 9, p. 308.

⁶⁶ Manuel González Oropeza, “El juicio político”, *Derecho Procesal Constitucional*, tomo I, Porrúa.

| <i>Decreto federal declarativo de la inconstitucionalidad</i> | <i>Decreto o ley estatal anulada por inconstitucionalidad</i> | <i>Disposición constitucional violentada</i> | <i>Fuente en Dublán y Lozano</i> |
|---|---|---|----------------------------------|
| 9 de marzo de 1829 | Decreto 97 del Estado de Occidente (Sonora y Sinaloa), Francisco Iriarte es declarado inhábil para ocupar cargo de gobernador y vicegobernador. ⁶⁷ | Contrario al artículo 157. División de Poderes. | Tomo 2, p. 97. |
| 28 de abril de 1829 | Decreto del 3 de enero de 1827, de Zacatecas, por impedir a José Miguel Díez de León. | Contrario al artículo 21 del Acta Constitutiva y 158 de la Constitución. Integración del Poder Legislativo. | Tomo 2, p. 105. |
| 1 de marzo de 1830 | Decreto 83 del Congreso Constituyente del Estado de México sobre la nulidad de elecciones a la Legislatura (22 de noviembre de 1826). ⁶⁸ | Contrario al artículo 158 sobre la integración de la Legislatura. | Tomo 2, p. 228. |

Continúa...

⁶⁷ Iriarte fue designado gobernador del Estado de Occidente el 25 de noviembre de 1826, pero se enfrentó a políticos afiliados a la logia yorkina, siendo él el fundador de la logia escocesa. Con motivo del traslado de los poderes enfrentó al Congreso del Estado, el cual decretó su cese con el apoyo militar de Mariano Paredes de Arrillaga. Iriarte acudió ante la Suprema Corte para ser reinstalado; sin embargo, el Congreso del Estado lo inhabilitó el 20 de diciembre de 1828. Este decreto local fue anulado el 9 de marzo de 1829 por el Congreso General, al considerarlo inconstitucional y contrario al artículo 157 de la Constitución federal.

⁶⁸ Este decreto fue revisado por el Senado de la República y dictaminado el 19 de enero de 1827, anulando el del Estado de México, liberando así la instalación del Primer Congreso del Estado, integrado finalmente por José Francisco Guerra, Benito José Guerra, Manuel Coter, Pedro Martínez de Castro, Manuel Villaverde, José Domingo Lazo de la Vega, Alonso Fernández, Manuel de Cortázar, Francisco de las Piedras, Antonio de Castro, José Ignacio de Nájera, Baltazar Pérez, Mariano Tamariz, Ignacio Mendoza, José Calixto Vidal, Joaquín Villa, José de Jáuregui, José Nicolás de Olaes y, el más importante, José María Luis Mora. Este importante Congreso fue constituyente y expidió la Constitución el 19 de enero de 1827, operó del 2 de marzo de 1827 al 1 de marzo de 1829. El segundo Congreso del Estado funcionó del 2 de marzo de 1829 al 1 de marzo de 1830, su integración se compuso debido a las elecciones celebradas en 1828, que renovaron el Congreso por mitad. Estas elecciones fueron declaradas nulas por el Congreso general por contravenir el artículo 158 de la Constitución federal, que reenviaba al artículo 60 de la Constitución estatal.

| <i>Decreto federal declarativo de la inconstitucionalidad</i> | <i>Decreto o ley estatal anulada por inconstitucionalidad</i> | <i>Disposición constitucional violentada</i> | <i>Fuente en Dublán y Lozano</i> |
|---|---|---|----------------------------------|
| 6 de marzo de 1830 ⁶⁹ | Decreto del 24 de diciembre de 1828, de Puebla, por falta de publicación y cumplimiento. | Contrario al artículo 161, fracción II. | Tomo 2, p. 231. |
| 13 de marzo de 1830 | Decreto de Michoacán del 18 de agosto de 1829, declara como gobernador a José Salgado por haber apoyado a Vicente Guerrero. | Contrario al artículo 159 de la Constitución. | Tomo 2. p. 232. |
| 7 de abril de 1832 | Decreto del 19 de marzo de 1832, de Tamaulipas, por el cual los productos de las aduanas marítimas del estado entran a las arcas del mismo. | Contrario a los artículos 16 y 34 del Acta Constitutiva y la Ley Federal del 4 de agosto de 1824, denominada Ley de Clasificación de Rentas Generales y Particulares. | Tomo 2, pp. 419-420. |
| 25 de mayo de 1832 | Decreto 7 del 22 de marzo de 1827 del Estado de México, dispone de los hospicios, que eran bienes de las Misiones de Filipinas. | Contrario al artículo 30 del Acta Constitutiva y 161, fracción III y artículo 9 de la Ley Federal del 4 de agosto de 1824, denominada la Ley de Clasificación de Rentas Generales y Particulares. | Tomo 2, pp. 436-437. |

Continúa...

⁶⁹ Con esta misma fecha, se expidió por el Congreso General un decreto que anulaba otro del mismo congreso, fue expedido el 12 de febrero de 1829 e impedía el cumplimiento del decreto 138 de la Legislatura de Veracruz (22 de noviembre de 1828). El decreto federal de 1829 anulaba la integración de la Legislatura del Estado, por contravenir, aparentemente, el artículo 158 de la Constitución federal. En consecuencia, el decreto federal de 1830 reestableció el decreto de la Legislatura de Veracruz (número 138) que ordenaba las elecciones en cinco localidades (Veracruz, Orizaba, Jalapa, Xico, Coatepec y Naolinco). Información proporcionada por Cristal Pelayo y Luis Ramón Delgado Pavón.

| <i>Decreto federal declarativo de la inconstitucionalidad</i> | <i>Decreto o ley estatal anulada por inconstitucionalidad</i> | <i>Disposición constitucional violentada</i> | <i>Fuente en Dublán y Lozano</i> |
|---|--|---|--|
| 21 de marzo de 1835 | Decreto 22 de Coahuila y Texas del 11 de marzo de 1826, que sancionaba con remoción a los funcionarios que hubiesen apoyado la Revolución. | Contrario al artículo 148 de la Constitución de 1824, ya que la ley estatal tenía efectos retroactivos. | |
| 25 de abril de 1835 | Decreto de Coahuila y Texas de fecha 14 de marzo de 1835, se enajenan terrenos baldíos para colonizarlos. | Por haber federalizado la colonización. | Periódico <i>El Sol</i> , lunes 4 de mayo de 1835. |
| | Decretos 20, 27 y 29 de septiembre de 1828. | No especificado. | Diferente. ⁷⁰ |
| 11 de junio de 1845 | Decreto del 21 de febrero de 1844 de la Asamblea Departamental de Oaxaca sobre la ocupación de propiedades para beneficio público. | “Reprueba” del decreto por ser contrario a las Bases Orgánicas (sin especificar). | Tomo 5, p. 22. |
| 22 de septiembre de 1848 | Decreto del 12 de abril de 1848 de Chiapas, se ordena el exilio de “todos los que de cualquier modo intenten” perturbar la paz pública. | No especificado. El Congreso lo envía directamente a Mariano Otero para su publicación y cumplimiento. | |
| 28 de marzo de 1845 | Decreto 2 de la Asamblea Departamental del 9 de febrero de 1844. | Contrario a las Bases Orgánicas. | Tomo 5, p. 11. |

Continúa...

⁷⁰ Colección de los Decretos, Circulares y Órdenes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, tomo IV, p. 147.

| <i>Decreto federal declarativo de la inconstitucionalidad</i> | <i>Decreto o ley estatal anulada por inconstitucionalidad</i> | <i>Disposición constitucional violentada</i> | <i>Fuente en Dublán y Lozano</i> |
|---|---|---|----------------------------------|
| 18 de julio de 1853 | Leyes del 10 de febrero y 15 de marzo de 1849 de Veracruz sobre tratamientos a las corporaciones y autoridades locales. | No especificado. | |
| 26 de septiembre de 1856, Congreso Extraordinario Constituyente | Decreto, del 19 de febrero de 1856, del gobernador de Nuevo León por el cual incorporó al estado el territorio de Coahuila. | Esta fusión de estados se consolidó en los artículos 43 y 47 de la Constitución de 1857. Sin embargo, Benito Juárez decretó unilateralmente el 26 de febrero de 1864 la separación de Coahuila, ante el apoyo brindado por Vidaurri al segundo imperio. | |
| 23 de enero de 1862 | Decreto de Sinaloa, 5 de diciembre de 1861, que estableció el pago de derechos a efectos extranjeros nacionalizados. | Contrario a la distribución de competencias a las que se refiere el artículo 72, fracción IX (1857). | Tomo 9, p. 366. |
| 11 de marzo de 1862 | Decreto de Michoacán, 24 de febrero de 1862, sobre la circulación de numerario. | No especificado. | Tomo 9, p. 392. |
| 28 de mayo de 1862 | Decreto de Nuevo León, del 12 de mayo de 1862, y Coahuila que redujo a la mitad la gracia concedida a la zona libre, establecida al margen derecho del Río Bravo. ⁷¹ | Invasión de competencias con el Gobierno federal por legislar en un asunto exclusivo federal, según la fracción IX del artículo 72 constitucional | Tomo 9, pp. 471-472 |

Continúa...

⁷¹ Este decreto fue expedido por Santiago Vidaurri, gobernador de la alianza de los estados de Nuevo León y Coahuila, además de comandante militar de Tamaulipas.

| <i>Decreto federal declarativo de la inconstitucionalidad</i> | <i>Decreto o ley estatal anulada por inconstitucionalidad</i> | <i>Disposición constitucional violentada</i> | <i>Fuente en Dublán y Lozano</i> |
|---|--|--|----------------------------------|
| 27 de junio de 1862 ⁷² | Decreto del 18 de junio de 1862, por suprimir empleos federales. | No especificado. | Tomo 9, p. 482. |
| 7 de julio de 1862 ⁷³ | Decreto del 12 de mayo de 1862, expedido por el jefe político de Querétaro. | No especificado expresamente, pero es de suponerse que violentó las reglas sobre la suspensión de derechos y facultades extraordinarias. ⁷⁴ | Tomo 9, p. 487. |
| 15 de julio de 1862 | Decreto del 27 de junio de 1862, expedido por el comandante militar de Jalisco y Colima. | No especificado. | Tomo 9, pp. 338-340 y 489. |
| 1 de agosto de 1862 | Decreto de Jalisco, 27 de junio de 1862, establecen un préstamo forzoso. | No especificado. | Tomo 9, p. 504. |

Como se observa, esta rica tradición interpretativa del Congreso de la Unión y del propio presidente de la República fue muy intensa; en el anterior cuadro se exponen algunos ejemplos del control constitucional, vía interpretación y derogación, completa o parcial, de algunas leyes particulares de los estados.

⁷² Expedido por el presidente Benito Juárez en uso de facultades extraordinarias.

⁷³ Este decreto fue expedido por Benito Juárez en uso de facultades extraordinarias, otorgadas por el Congreso el 7 de junio de 1861 por un período de seis meses, impuso una contribución federal de 25% adicional sobre todo pago que se hiciese en las oficinas de la federación, el distrito y los territorios federales localizados en los estados y municipios, por cualquier motivo. La ley federal del 16 de diciembre de 1861, expedida por Juárez, estableció esta contribución. Contra este impuesto federal adicional, el jefe político y militar de Querétaro, Zeferino Macías, expidió en el estado otro decreto, el 12 de mayo de 1862, que fuera anulado, para “disminuir hasta donde sea posible, lo gravoso de las contribuciones, conciliando los intereses del Estado con los del gobierno de la Unión, a causa de impuesto establecido por ley (federal) de 16 de diciembre del año próximo pasado”. Información proporcionada por Gustavo Antonio Rivera Hernández.

⁷⁴ El 7 de junio de 1861 la Legislatura de Querétaro suspendió las garantías en el estado por un término de seis meses, mismas que fueron prorrogadas el 11 de diciembre de 1861, dando además facultades extraordinarias al Ejecutivo del estado, por un tiempo de 30 días. Se dio un conflicto de leyes federales con las estatales expedidas en uso de facultades extraordinarias.

EL RECLAMO DE INCONSTITUCIONALIDAD

El papel que ha jugado el Congreso de la Unión en el control constitucional se ha visto menguado, aunque todavía aparece facultado para interpretar genéricamente la ley, según el inciso f del artículo 72 de la Constitución; también tiene la facultad de interpretar la Constitución mediante el procedimiento del juicio político previsto en el Título Cuarto, y por supuesto, a través de la reglamentación de la Constitución, mediante la expedición de las leyes secundarias pertinentes, establecidas expresamente en el artículo 73 y en otras partes de nuestra ley fundamental.

Además de las progresivas reformas constitucionales, que desde 1921 se han emprendido sin tregua en nuestro país, para ampliar y facilitar las expansivas facultades del Poder Ejecutivo Federal, las asambleas legislativas, tanto la federal como las estatales, se han visto disminuidas en sus capacidades políticas para representar a la población, con la prohibición de reelección inmediata. Esto ha repercutido en las carreras parlamentarias y la integración profesional, independiente y responsable de los congresos mexicanos.

Con los anteriores vicios a costas de las asambleas legislativas, pareciera que la vida democrática del país se ha ido perfilando con formas de representación política más reales, para perfeccionar la composición de los Poderes Legislativos. La pluralidad ha dado muestras más palpables de esta democracia, al contar en México con una mayoría de gobiernos divididos, donde el titular del Poder Ejecutivo es de un partido político; mientras que la mayoría de su respectivo congreso corresponde a la oposición. Pareciera incongruente que a pesar de los avances democráticos ocurridos en los Poderes Legislativos, sea en donde menos facultades se ejercen, comenzando por el control constitucional.

El control jurisdiccional se ha consolidado en un largo proceso de más de 150 años. Fue, en consecuencia, el segundo de los medios de control empleados para vigilar y aplicar la Constitución contra las leyes y actos que fueran contrarios. La función jurisdiccional en un país de derecho codificado posee ciertas restricciones que lo limitan frente a los países que fueron sus modelos en el establecimiento de la denominada revisión judicial, que se concretó en nuestro juicio de amparo.

Los supuestos de la legitimación procesal reducen grandemente esta función judicial en el acceso de los intereses difusos o colectivos, cuyo daño no sea personal ni directo; y los efectos de las sentencias son siempre *inter partes*, por lo que no

son efectivas tratándose de leyes inconstitucionales, pues se refieren sólo a las partes en cuestión.

Crear un control jurisdiccional de la Constitución, al estilo de los países del *Common law* no ha sido posible en las reformas pasadas del poder judicial, ni en las que se plantean a partir del proyecto del año 2000 de una nueva Ley de Amparo, donde se contempla una declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme; la cual por cierto no beneficia a las partes involucradas en los tres precedentes necesarios para provocarla. Lo anterior demuestra que las soluciones jurisprudenciales deben ser combinadas con soluciones legislativas, y lo anterior da óbice para reconsiderar el papel de la interpretación de la Constitución y las leyes.

Aún con la avanzada reforma constitucional de 1994, la controversia constitucional requiere de una votación calificada para tener efectos generales, lo cual demuestra la complejidad de nuestro sistema para reconocer la capacidad de la función judicial para acordar resoluciones con efectos *erga omnes*.⁷⁵ En contraste, la Constitución mexicana todavía prevé la capacidad del Congreso para interpretar leyes mediante el mismo procedimiento de su creación.

De la misma manera, el sistema no dependía de la existencia del federalismo, pues como hemos apreciado con los ejemplos enlistados en la anterior sección, incluso en la etapa más centralista, las leyes de las Asambleas Departamentales eran objeto de anulación y escrutinio por parte del Congreso General.

En el corto período de vigencia del Acta de Reformas, el reclamo que ideó Otero tuvo gran efectividad, sobre todo tratándose de leyes estatales, anuladas por el Congreso de la Unión.

| <i>Fecha de anulación</i> | <i>Decreto anulado</i> | <i>Estado</i> | <i>Motivo</i> |
|---------------------------|------------------------|---------------|---|
| 22 de agosto de 1848 | 12 de abril de 1848 | Chiapas | El artículo 1, de Chiapas, sobre tranquilidad pública es anticonstitucional. Contrario al artículo 19 del Acta de Reformas. |

Continúa...

⁷⁵ En otro trabajo, el autor ha explicado con detenimiento las restricciones de la interpretación judicial, siempre sometida a las modalidades de la ley misma.

| <i>Fecha de anulación</i> | <i>Decreto anulado</i> | <i>Estado</i> | <i>Motivo</i> |
|---------------------------|--------------------------|-----------------------|---|
| 2 de noviembre de 1848 | 20 de octubre de 1848 | | Exigir requisitos no previstos en los artículos 1 y 3 del Acta de Reformas. |
| 23 de abril de 1849 | 3 de enero de 1849 | Estado de México | Nulidad de los derechos sobre redención de capitales correspondientes a capellanías. |
| 14 de mayo de 1851 | 6 de mayo de 1850 | Sonora | Determina colonizables terrenos desiertos y baldíos. Opuesto al artículo 11 del Acta de Reformas. |
| 14 de febrero de 1852 | 25 de enero de 1850 | Tlaxcala (territorio) | Por variarse una cuota de derecho de amortización. |
| 24 de febrero de 1852 | 22 de septiembre de 1851 | Colima (territorio) | Reglamento de la Guardia Nacional. |

A partir de 1853, Santa Anna retoma para sí las facultades legislativas, omnipotentes de dictador, sustituyendo al Congreso y a la Suprema Corte. Los siguientes casos son muestra de dicha facultad inconstitucional:

| <i>Decreto de Santa Anna</i> | <i>Decreto abolido</i> | <i>Materia</i> |
|------------------------------|--|--|
| 11 de mayo de 1853 | Decretos del 16 de abril y 12 de mayo de 1834 del Estado de México. | Regulación de la sucesión de los hijos ilegítimos. |
| 24 de octubre de 1853 | Leyes del 10 de febrero y 15 de marzo de 1849 del estado de Veracruz. | Tratamiento debido a las corporaciones por las autoridades civiles del estado. |
| 6 de diciembre de 1853 | Decretos 85 y 496 del 2 de abril de 1827 y del 30 de abril de 1830, Jalisco. | Regulación de los testadores y se prohíbe que los eclesiásticos sean albaceas. |

Continúa...

| <i>Decreto de Santa Anna</i> | <i>Decreto abolido</i> | <i>Materia</i> |
|------------------------------|--|---|
| Misma fecha y decreto | Decreto 498 del 30 de abril de 1833, Jalisco. | Por haber declarado herederos forzosos a los herederos ilegítimos, |
| Misma fecha y decreto | Leyes de las legislaturas. | Por haber variado las reglas de sucesión extestamento. |
| 31 de mayo de 1853 | Decreto del 23 de noviembre de 1848, Tamaulipas. | Por hacer a los Ayuntamientos interventores del fondo y caudales de las fábricas de las iglesias. |
| Misma fecha y decreto | Decreto del 18 de septiembre de 1852, Tamaulipas. | Por haber instaurado la tolerancia religiosa. |
| Misma fecha y decreto | Decreto 336 del 30 de abril de 1833, Nuevo León, y 38 del 21 de junio de 1849 del mismo estado. | Por haber regulado los derechos parroquiales. |
| Misma fecha y decreto | Decreto 91 del 31 de diciembre de 1850 y 109 del 28 de marzo de 1851 y el Reglamento del estado de Nuevo León. | Por gravar con pensiones los bautizos. |
| Misma fecha y decreto | Decreto 25 del 3 de abril de 1833, San Luis Potosí. | Sobre legados. |
| Misma fecha y decreto | Leyes del estado de Sinaloa. | Por prohibir la adquisición de bienes raíces por corporaciones de manos muertas. |
| Misma fecha y decreto | Decreto del 18 de febrero de 1841, Yucatán. | Por haber fijado la menor edad para entrar las monjas en noviciados. |
| Misma fecha y decreto | Decreto del 10 de octubre de 1853, Coahuila. | Por regular los derechos parroquiales. |

Continúa...

| <i>Decreto de Santa Anna</i> | <i>Decreto abolido</i> | <i>Materia</i> |
|------------------------------|--|---|
| 12 de marzo de 1855 | Ley del 21 de junio de 1848 del estado de Yucatán. | Por permitir a los buques españoles pescar en aguas territoriales. Santa Anna no sólo anuló leyes estatales, sino que interpretó y modificó leyes y códigos federales, éste fue el caso del decreto del 18 de agosto de 1854, por el cual aclaró el artículo 866 del Código de Comercio, complementado por el Reporte del 14 de abril de 1855, el cual contuvo la interpretación de los artículos 770 y 771 del código ya mencionado. |

Esta práctica fue común en los tiempos de emergencia inmediatos a la expulsión de Santa Anna; de tal manera, el presidente Juan N. Álvarez aclaró, el 24 de noviembre de 1855, un decreto del 27 de octubre del mismo año sobre cuentas públicas.

Posteriormente, el Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857 también prosiguió anulando las leyes federales:

| <i>Ley anulada</i> | <i>Ley relacionada</i> | <i>Materia</i> |
|-----------------------|--|-------------------------------|
| 11 de mayo de 1855 | 16 de julio de 1853. | Sobre la erección de pueblos. |
| 7 de junio de 1855 | 19 de septiembre de 1853. | Sobre los jesuitas. |
| 28 de junio de 1855 | 28 de febrero de 1851 de Zacatecas y decreto del 24 de diciembre de 1850 de San Luis Potosí. | Sobre terrenos salinos. |
| 16 de octubre de 1856 | Decretos del 25 de noviembre de 1853 y del 7 de julio de 1852. | |

Un ejemplo de reclamo contra una ley federal por parte de un estado, conforme a la institución que implementó Otero en el Acta de Reformas, es el siguiente: el decreto del 6 de junio de 1848 del Congreso de la Unión, donde se le otorgaron facultades

extraordinarias al Ejecutivo Federal, fue reclamado por parte de la diputación permanente de la Legislatura del Estado de México. El procedimiento se sustanció ante la Suprema Corte, de acuerdo con el Acta de Reformas, y en la sesión del 11 de julio de 1848 se desechó por no satisfacer los requisitos que la propia Acta exigía: el reclamo se tendría que presentar por al menos tres legislaturas en pleno y no a través de las diputaciones permanentes.⁷⁶

Otro caso interesante ocurrido en esta época fue el de la Ley del 14 de octubre de 1852, que por orden del presidente cesó el cobro de las costas judiciales. En sesión del pleno de la Suprema Corte del 21 de octubre de dicho año, el ministro Castañeda declaró que este mandato no podía tener validez, ya que para que cesaran las costas, el Ejecutivo debía pedir la opinión de la Suprema Corte, puesto que se trataba de un tema de gran afectación para las finanzas del Poder Judicial y, en consecuencia, a su autonomía.

Castañeda pidió la anulación de esta la ley federal por la vía del reclamo; sin embargo, el ministro Ramírez le indicó que éste se tendría que sustanciar ante las Legislaturas y el Acta de Reformas no facultaba a la Suprema Corte para anular leyes federales, por lo que propuso que se le hicieran saber las razones, entre las que estaba la falta de refrendo. Además, si el presidente no atendiese la petición, la Corte tendría el camino abierto para plantear una duda de ley ante el Congreso de la Unión.

Otero mencionó, al presentar su voto particular en el Congreso Constituyente en 1847, que si conociera un mejor método para anular una ley inconstitucional lo propondría. Generaciones posteriores han suprimido el método de Otero sin haber propuesto algo mejor, creo que en las próximas celebraciones del Acta de Reforma podríamos retomar su exacta idea sobre el control constitucional y mejorarlo; ello sería un tributo a sus aportaciones y patriotismo.

⁷⁶ *La Suprema Corte de Justicia a mediados del siglo XIX*, Poder Judicial de la Federación, México, 1987, p. 241.

CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIÓN

ANTECEDENTES DEL JUICIO DE AMPARO

El juicio de amparo nace en la Constitución y en ella se ha desarrollado. No es producto de la legislación secundaria que lo reglamenta, pues durante más de catorce años subsistió sin ley reglamentaria (1847-1861) y lo prueban los amparos primigenios que se sustanciaron y resolvieron, con gran mérito, para proteger la Constitución manifiesta en el Acta de Reformas de 1847, durante el período más agitado de nuestra historia.⁷⁷

Cuando nuestro país se encontraba en el peor momento de su historia: dividido por las facciones, invadido por las tropas de los Estados Unidos, tomada la capital, envuelta en la guerra de castas, sumido en las penurias económicas más impresionantes de su tradicional bancarota, el Congreso decidió reestablecer la Constitución de 1824 mediante decreto del 22 de agosto de 1846 y reformarla para establecer nuevas instituciones en la defensa de los derechos humanos, a través del juicio de amparo, así como una nueva distribución de competencias legislativas para el Estado Federal Mexicano.

Parecía una iniciativa impertinente porque el país debía sobrevivir políticamente, pero la brillante generación de la mitad del siglo XIX merece reconocimiento por haber salvado al país, no en el campo de batalla, sino en el ámbito de un nuevo diseño constitucional. Es el primer gran ejemplo de que México se salvó como Nación, no por la acción fallida de un Poder Ejecutivo y sus armas, a pesar del heroísmo de los mexicanos que lucharon, sino por la decisión del Congreso de la Unión de otorgar una nueva Constitución, que protegió los derechos humanos de la población y le otorgó al Poder Judicial un papel preponderante, dándole nueva significación a la división de poderes.

En el Congreso que sesionó del 22 de agosto de 1846 hasta el 10 de agosto de 1847, coincidieron pasados y futuros presidentes de la República: Valentín Gómez Farías, José Joaquín Herrera, José Bautista Ceballos, Ignacio Comonfort y Benito

⁷⁷ Manuel González Oropeza, *Los amparos primigenios (1848-1865)*, México, Porrúa-IMDPC, 2012, p. 365.

Juárez, así como Manuel Crescencio García Rejón y Mariano Otero Mestas. Juárez y Otero integraron, entre otros, la Comisión de poderes, que revisó las credenciales de 160 diputados que conformaron ese congreso.

Rejón representó al entonces Distrito Federal y Otero a su natal Jalisco; ellos, junto con Valentín Gómez Farías, integraron la más importante comisión del Congreso: la de puntos constitucionales. La Comisión no funcionaría en pleno: Rejón fue perseguido por Santa Anna, lo que lo forzó a huir y no presentarse más a las sesiones, y Gómez Farías fue nombrado vicepresidente, por lo que la comisión recayó en Mariano Otero exclusivamente. La reforma constitucional se concentró en los debates del 5 de abril al 14 de mayo de 1847, por lo que en menos de un mes se discutió la reforma más importante que ha habido en el país.

La materia de derechos humanos preocupó la atención del Congreso, pues la Constitución de 1824 no enumeraba ninguno y descansaban sólo en las declaraciones de las constituciones de los estados, como lo hemos reseñado. Por ello, en la sesión del 11 de noviembre de 1846 se propuso que hubiese un título de derechos fundamentales, tal como se había propuesto en el proyecto de constitución de minoría presentado con anterioridad el 26 de agosto de 1842, por los diputados Espinosa de los Monteros, Octaviano Muñoz Ledo y Mariano Otero.

Así mismo se tomó en consideración el proyecto de Constitución presentado, el 2 de noviembre de 1842, por Otero y otros seis diputados. Finalmente, la reforma aprobada, conocida como el Acta de Reformas, no incluiría un título sobre derechos humanos, pero el Congreso inició la discusión de la ley el 3 de mayo de 1847, ésta se publicaría como proyecto, elaborado por Mariano Otero, el 29 de enero de 1849, denominado Ley Constitucional de Garantías Individuales. No se sabe que hubiera recaído dictamen, resolución o votación.

A pesar del esfuerzo de Otero por dejar el juicio de amparo con su ley de garantías individuales, el Congreso se rehusó a aprobarlo. La consecuencia fue la grave omisión legislativa de crear el juicio de amparo sin ley constitucional de derechos humanos y sin la ley procesal reglamentaria del amparo. La revisión jurisdiccional del control constitucional nació huérfana, una oportunidad malgastada que marcó al amparo como un mecanismo más de legalidad, sin los instrumentos para aplicarlo.

El célebre artículo 25 del Acta de Reformas, que estableció el juicio de amparo, procede del artículo 19 del Proyecto de Acta discutido el 10 de mayo de 1847, aprobado por 57 votos, que a la letra decía:

Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concede esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la federación ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de ley o del acto que lo motivare.

Este “efecto relativo” de las sentencias de amparo provenía de la segunda característica que veía Alexis de Tocqueville en los jueces de Estados Unidos, según lo describe en el capítulo sexto de su obra *La Democracia en América*: “La segunda característica del Poder Judicial es pronunciarse sobre casos individuales y no sobre principios generales”.

Con este artículo, cerró prácticamente la discusión del Acta de Reformas, la cual se promulgó el 21 de mayo de 1847.

HISPANIDAD DEL JUICIO DE AMPARO

La Tercera Partida, en su título XXIII, determinó que había cuatro formas de amparo para un agraviado: alzada,⁷⁸ merced,⁷⁹ restitución⁸⁰ y de juicios;⁸¹ por lo que la tradición de los juicios de amparo con múltiples espectros proviene de España; todos ellos se reducen a la protección de intereses, privilegios o derechos.

En el antiguo derecho español el término “cartas de amparo” fue conocido, por lo menos desde el siglo xv, como un acto del rey para salvaguardar a una persona

⁷⁸ José Barragán, *Algunas consideraciones sobre los cuatro recursos de amparo regulados por las Siete Partidas*, 2ª ed., México, Universidad de Guadalajara, 2000, p. 16. El amparo por alzada es definido como una querrela ante un juez de mayor jerarquía, por algún agravio efectuado por un juez inferior contra la parte afectada. Según Barragán, lo anterior, lejos de constituir una segunda instancia, era una “instancia extraordinaria de amparo”. *Op. cit.*, p. 32.

⁷⁹ *Idem*, p. 34. Es un pedimento de gracia hacia el rey, para aminorar las durezas de la justicia. En mi opinión sería el equivalente castellano de la *equity* del derecho anglosajón, aunque reservado al rey y no a los jueces como en el caso referido. El procedimiento persigue la modificación de una sentencia con apego a la ley, pero por su dureza apelando a un sentimiento de justicia que sólo el rey podría otorgar.

⁸⁰ *Idem*, p. 42. Es un procedimiento para la protección de los intereses de los menores de edad, cuando con la asistencia de sus representantes, o sin ella, son afectados en el curso de algún juicio.

⁸¹ *Idem*, p. 56. Procede cuando el fallo de un juicio ha sido dictado contra el texto de una ley o contra el procedimiento que debe ser observado.

en particular contra actos de diversas autoridades que pudieran afectarles. Como ejemplo, encontramos en el Archivo de Simancas la carta del 29 de mayo de 1457 de Enrique IV, en el que amparaba y tenía “en su amistad y leal servicio” al arzobispo de Sevilla, Alfonso de Fonseca, entre otros nobles;⁸² de igual manera se encuentra la carta de la reina Isabel del 13 de febrero de 1478, en la que declaró bajo su guarda y amparo real a Isabel Díaz, vecina de Sevilla, esposada con Bartolomé de Palma, quien se sospechaba que la asesinaría;⁸³ también está la carta de los reyes católicos, expedida en Sevilla el 30 de marzo de 1490, la cual amparaba “la persona, causas y negocios” de Diego Fernández de Quiñones,⁸⁴ así como la carta de los reyes católicos, firmada en Murcia el 11 de julio de 1488, que amparó a Juan de Haro y que se dirigió particularmente a los justicias de los pueblos por los que pasare.⁸⁵

Desde sus orígenes, el término amparo ha sido multívoco. Se utilizó con mayor frecuencia como un juicio para que los tribunales protegiesen el uso y disfrute, tranquilo y exclusivo, de la posesión de un bien, por ello la doctrina los reconoce como “amparos posesorios”. Al respecto, el historiador mexicano Andrés Lira ha escrito un libro seminal.⁸⁶

Los antecedentes de los juicios de amparo por posesión de tierras van desde los orígenes de la Colonia hasta 1890.⁸⁷ Uno de ellos, debidamente publicado, lo constituye el amparo promovido por los representantes del pueblo de Santa Catalina Ayometla, en Tlaxcala, pues el 11 de junio de 1594 ocurrió un despojo perpetrado por Antonio García de Langarica, en el que les quitaron dos pedazos de tierra; el 13 de agosto de 1691 los representantes presentaron ante el gobernador y teniente de capitán general, Cipriano Díaz de Figueroa, dicho amparo.⁸⁸

⁸² También la carta incluía a Pedro Girón, maestre de Calatrava; Álvaro de Stúñiga, conde de Plascencia; Juan Pacheco, marqués de Villena; Alfonso Pimentel, conde de Benavente, y Diego Arias de Ávila, contador mayor del rey. Archivo de Simancas, *Catálogo I: Diversos de Castilla (Cámara de Castilla)*, redactado por Julián Paz, núm. 143, Madrid, 1904, p. 30.

⁸³ *Ibidem*, núm. 240, p.42.

⁸⁴ *Ibidem*, núm. 336, p. 54.

⁸⁵ *Ibidem*, núm. 1939, p. 268.

⁸⁶ *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 176.

⁸⁷ Barragán, *op. cit.*, pp. 89-109.

⁸⁸ Alma Nophal de Parra, *El amparo colonial en Tlaxcala, como antecedente del juicio de amparo en México, de acuerdo al Códice de Santa Catharina Ayometla, Tlaxcala. 1691-1696*, Instituto Tlaxcalteca de la Cultura, Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala, Universidad Autónoma de Tlaxcala, 1985, p. 50.

Los amparos posesorios fueron ampliamente utilizados en el territorio de la Nueva España. Además de los ejemplos citados, cabría añadir los siguientes amparos que se solicitaron en San Luis Potosí:

1. Amparo de Juan Ventura Vázquez, indio tlaxcalteca, contra Pedro de Vega, quien había ocupado tierras ubicadas en el pueblo de la Asunción de Tlaxcalilla (1628).
2. Amparo promovido por frailes franciscanos y agustinos (1630).
3. Amparo por los naturales de Santa María del Río (1683).
4. Amparo interpuesto por los naturales de Matehuala (1705).
5. Amparo de Joaquín e Ignacio Lechón, interpuesto en su representación por Pedro Montes de Oca (1799-1800).⁸⁹

Estos amparos no se intentaban ante una autoridad judicial, pues durante la Colonia, la función jurisdiccional no se encontraba separada de la gubernativa, ya que la autoridad del rey o sus delegados se encontraba concentrada. Lo político o administrativo englobaba a lo jurisdiccional. Esta tradición de que el Poder Ejecutivo o el gobierno comprendía lo jurisdiccional rebasó la época colonial y, durante la Primera República Federal, muchas Constituciones de los estados encomendaban a los titulares del Poder Ejecutivo el cuidado de la administración de justicia.

En esta etapa de los juicios de amparo puede colegirse que los pueblos indígenas fueron los que con mayor frecuencia lo utilizaron para defender sus derechos posesorios, particularmente los tlaxcaltecas, a quienes fueron otorgados varios privilegios por el rey de España, debido a su colaboración contra la lucha de los aztecas.

EL AMPARO Y SU SESQUICENTENARIA CONSTITUCIÓN⁹⁰

Entre todos los problemas que podíamos tener en 1847, como la guerra contra los Estados Unidos, un grupo de mexicanos reunidos en el Congreso Extraordinario en ese año decidieron reformar la Constitución de 1824 y darnos instituciones que todavía se encuentran vigentes en el país; sin embargo, las hemos tergiversado.

⁸⁹ *Boletín del Archivo General de la Nación*, vol. I, 2ª Serie, 1964, p. 164. Alfonso Martínez Rosales, *Amparos virreinales en San Luis Potosí y el juicio de amparo mexicano*, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1974, p. 16.

⁹⁰ Manuel González Oropeza, "A ciento cincuenta años del Acta de Reformas", UNAM, Suprema Corte de Justicia, 1997.

Ahora bien, convendría reflexionar y recordar cuál fue el entorno en el que se dio el Acta de Reformas, así como valorar la intención de las instituciones que ésta aportó al derecho público mexicano.

En esta generación, las ideas sobre la democracia judicial de Estados Unidos aunadas a la experiencia de sendas repúblicas, tanto federalista como centralista, en México, habían fraguado varias instituciones que se consolidarían y sobrevivirían durante la última dictadura de Santa Anna. Si bien el conservadurismo mexicano había repudiado los extremos a los que habían llegado los federalistas, éste todavía lo planteaba como una solución para obtener orden y estabilidad, sacralizando la propiedad privada y respetando los derechos adquiridos de los hombres de bien, cuidando de la seguridad pública y sometiendo a los delincuentes comunes al fuero militar, todos estos cometidos fueron cumplidos por el entonces presidente Mariano Paredes y Arrillaga (1797-1849).

El Congreso que se convocó para 1847 tendría que representar a las mejores clases sociales y económicas del país, su estructura corporativa lo demuestra con 160 diputados que provenían de los siguientes grupos sociales: 38 propietarios, 20 comerciantes, 14 mineros, 14 profesionistas, 14 productores, 10 jueces, 10 administradores públicos, 20 sacerdotes y 20 militares. El Congreso convocado en 1846 tendría la finalidad de aprobar una nueva Constitución basada en la de 1847, pero sumida en el centralismo de las bases orgánicas; esta nueva oportunidad se presentaba con la actuación de Lucas Alamán para establecer una monarquía constitucional, tal como lo llegó a sugerir en el periódico el *Tiempo*, el 12 de febrero de 1846, y que daría inicio para implantar la monarquía, que contaba con antecedentes en 1830 y 1840 con Gutiérrez de Estrada.

A pesar de la formulación de las Bases Orgánicas, los federalistas no habían claudicado, aunque fueron perseguidos e incomunicados en el proceso de discusión de esta Constitución. El general Paredes se había rebelado en San Luis Potosí contra José Joaquín Herrera, presidente anterior, e hizo valer su legitimidad en la necesidad de una nueva Constitución, anunciada desde enero de 1846; sin embargo, el año había surgido con una gran cantidad de manifiestos que se proponían en una nueva Constitución. Las tendencias monárquicas en ese momento histórico fueron contenidas por otro pronunciamiento militar, ahora del general Mariano Salas, en la Plaza de la Ciudadela en agosto de 1846, que dio fin a la vigencia de las Bases Orgánicas.

En esa fecha el Congreso estaba listo para convocarse, pero las hostilidades con Estados Unidos comenzaron y los departamentos, que ya soportaban el centralismo,

no resistían el protestar por las insinuaciones de la monarquía, separándose y proclamando independencia; en algunos de ellos (como sucedió con Yucatán), la oposición a la monarquía se hizo patente en la prensa y, a pesar de la aplicación de la ley contra autores subversivos el 8 de abril de 1839, la prensa unida desafió la autoridad de Paredes en su protesta publicada el 17 de marzo de 1846, en este periodo destaca la oposición de Vicente García Torres, director del periódico *El Monitor Republicano*, quien fue amenazado de confinamiento y muerte, por lo que en julio de 1847 promovería el primer juicio de amparo en la historia de nuestro derecho público contra las persecuciones del Gobierno. Desde entonces la libertad de imprenta fue perseguida.

Antes de declarar la guerra formalmente a Estados Unidos y permitirle al presidente combatir personalmente al enemigo, el Congreso de 1846 designó, en un principio, como presidente interino a Paredes y a Nicolás Bravo como vicepresidente, sólo así podría recobrar su prestigio y separarse de los grupos monárquicos con los cuales se le presumía unido. Este Congreso fue convocado por la autoridad de las Bases Orgánicas en julio, y en agosto de 1846 se transformó en un Congreso federalista para reformar la Constitución de 1824, que había sido restablecida por disposición del propio Congreso a partir del 22 de agosto pero, una vez más, sin seguir el procedimiento de reforma constitucional marcado en el título octavo de dicha norma fundamental.

Los diputados constituyentes que aprobaron el Acta de Reformas sufragaban sus gastos y las dietas eran suministradas directamente, en el mejor de los casos, por los propios departamentos o estados, convirtiéndolos en verdaderos mandatarios de sus respectivas localidades, la preocupación fundamental en los primeros meses no se concentró, sin embargo, en las reformas constitucionales, sino en enfrentar los pormenores de la guerra injusta contra Estados Unidos. Las sesiones del Congreso comenzaron el 22 de agosto de 1846 y terminaron abruptamente el 10 de agosto de 1847, ya que varios de sus miembros tuvieron que tomar las armas para defender a la patria.

La comisión de poderes que aprobó las credenciales de los diputados estuvo integrada por Benito Juárez, Pedro Zubieta, José Guadalupe Perdigón Garay, Mariano Otero y Manuel Buenrostro; pocas credenciales fueron anuladas, como la de José Joaquín Granados por el estado de Sinaloa, y algunos, aunque con credenciales aprobadas, se excusaron de servir en su curul por diversas razones, éste fue el caso de José Bernardo Couto y Francisco María de Olaguíbel.

Desde la sesión del 7 de diciembre de 1846, se establecieron las principales comisiones permanentes del Congreso, en total fueron 17, y la comisión de asuntos constitucionales, que fue la que elaboró el proyecto de Actas de Reformas, estaba presidida por Mariano Otero.

El 29 de noviembre de 1846, se empezaron a publicar en los periódicos diversos dictámenes sobre proyectos de reformas constitucionales que provenían de 1826 y que las legislaturas de los estados habían hecho del conocimiento del Congreso en esta etapa para ser reformada la Constitución de 1824. La publicidad de los expedientes de reforma planteados, sobre todo por las legislaturas, se dio a la prensa con el objeto de formar la opinión pública sobre los puntos que discutiría el Congreso en breve.

Después de la discusión verificada en las sesiones comprendidas del 5 de abril al 14 de mayo de 1847, las discusiones del Congreso se regularon según el reglamento interior aprobado el 21 de diciembre de 1824, que fue reformado y modificado el 7 de enero de 1847. Como es de suponerse, el primer punto en la agenda del Congreso fue discutir los pormenores de la guerra con Estados Unidos y, para ello, reconstruir el país designando un presidente interino de acuerdo con el procedimiento marcado en la Constitución de 1824, que consistía en una votación estado por estado, de acuerdo con el número asignado a cada uno según su población.

En la sesión del 23 de diciembre de 1846, se llevó a cabo, por separado, el cómputo de votos para presidente y vicepresidente; los resultados estuvieron nuevamente a favor de Santa Anna, quien fue traído de La Habana como un salvador; como ya había sucedido en 1832, hizo mancuerna con el vicepresidente Valentín Gómez Farías. Otros candidatos propuestos para la presidencia por los estados fueron Francisco Ulorriaga, quien obtuvo el segundo lugar en el número de votación; Ángel Trías; Juan José Espinoza de los Monteros, secretario del Congreso; Manuel Gómez Pedraza y Cayetano Ibarra. Para la vicepresidencia fueron candidatos contendientes Melchor Ocampo, Francisco Ulorriaga, Pedro María Anaya, Luis Gonzaga Cuevas, Juan Nepomuceno Almonte y Pedro Zubieta.

La materia de derechos humanos preocupó desde un principio al Congreso de 1846, ya que la Constitución de 1824 no contenía propiamente una declaración de derechos. Por ello, se propuso, desde la sesión del 11 de noviembre, que las reformas contemplasen la inclusión del proyecto de constitución de la minoría de diputados del Congreso, la cual se había presentado el 26 de agosto de 1842 por Espinoza de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo.

Finalmente, el Acta de Reformas no contuvo una declaración; sin embargo, el Congreso aprobó una ley sobre derechos humanos que tendría una categoría especial dentro de la nueva jerarquía normativa. Cabe recordar que el 3 de mayo de 1847, en la sesión del Congreso Constituyente, José María Lafragua propuso un catálogo muy interesante de derechos del hombre; en éste enfatiza la libertad de expresión y tiene frases muy apropiadas, en las que se menciona el abuso de la libertad de imprenta al atacar la religión, la independencia y la vida privada. A partir de Lafragua se establece la jurisdicción para la libertad de imprenta; él propone que los jueces, es decir, los jurados juzguen los delitos contra la libertad de imprenta.

Queda abolida la pena de muerte en el proyecto de Lafragua de 1847, donde, en su artículo 33, establecía que las garantías individuales debían ser inviolables, por lo que cualquier atentado cometido contra ellas hacía responsable a la autoridad que lo ordenase y ejecutase. Un atentado debía ser castigado como delito común cometido con abuso de la fuerza; en el juicio de amparo que se crearía en 1847 existe esa tendencia: el juicio de amparo debía ser complementado con un juicio de responsabilidad hacia las autoridades que infringieran las garantías individuales.

El costo de la guerra se repartía entre los estados y la población de los mismos, a través de impuestos o de la imposición de contingentes, que eran aportaciones económicas que los estados hacían a la Federación. La ocupación de bienes de manos muertas, es decir, bienes eclesiásticos, fue el centro de la extensa discusión del 7 de enero de 1847, sobre la manera de allegarse recursos para el sometimiento de nuestras tropas, publicado el 26 de enero de ese año. Por segunda ocasión, esta desamortización de los bienes de la iglesia provocó que Gómez Farías fuera depuesto por el Congreso el 1 de abril de 1847.

En relación con la ley de desamortización de enero de 1847, las protestas derivadas de la jerarquía eclesiástica, particularmente del obispo de Michoacán, vinieron de varios estados y lanzaron un manifiesto o proclama, en la que el obispo desacataría abiertamente la aplicación de la ley de manos muertas expedida por el Congreso Constituyente y no acataría disposición alguna de esa ley.

Esto provocó una gran reacción que anunciaba lo que posteriormente se lucharía en el movimiento de reforma en México. El diputado Vicente Romero propuso un decreto que sería realmente la quintaesencia de la reforma, en éste hay dos preceptos: uno establece que la nación mexicana no reconoce en el poder eclesiástico otra potestad más que la espiritual; y el otro, que todo eclesiástico (sin excepción de jerarquía)

perteneciente a la Iglesia mexicana sería súbdito de la nación, es decir, que el Estado de derecho debe aplicarse también al poder espiritual de la Iglesia. Diversos asuntos fueron desahogados antes de la discusión del proyecto de reformas del Acta de Reformas, pero llama la atención la iniciativa para instaurar el estado de Guerrero, que sería la segunda escisión más importante del Estado de México.

La propuesta de creación del estado de Guerrero proviene del diputado Medina en 1847; este territorio se conformó con porciones de tres estados: México, Puebla y Michoacán; sin embargo, el Congreso Constituyente fue muy respetuoso de la soberanía de los tres y, a pesar de instaurar el estado de Guerrero y hacer otras aclaraciones en el capítulo territorial de nuestra Constitución, estableció que la creación de dicho estado estaba sometida a la aprobación de las legislaturas de los otros tres.

La violencia que se generó en la Ciudad de México incluyó algunas balaceras, las cuales causaban serios problemas al Congreso Constituyente, ya que, desde el 1 de marzo de 1847, la asistencia de los integrantes había disminuido; la entrada del ejército de Estados Unidos a la Ciudad de México era inminente, pues ya habían caído las principales plazas del país, por lo que, en la sesión del 3 de abril de 1847, se expuso la propuesta de varios diputados de trasladar las sesiones a la ciudad de Querétaro.

No obstante, ya presentado el proyecto de Acta de Reformas, éste se comenzó a discutir el 22 de abril de 1847 y se terminó el 14 de mayo de ese año para publicarse, como he mencionado, el 28 de mayo en el *Diario del Gobierno*. En el ínterin, en la sesión del 3 de mayo, decidió discutirse el articulado de la ley constitucional sobre derechos humanos, el apresuramiento en la discusión no empañó la brillantez del contenido de las reformas aprobadas, pues las nuevas instituciones estaban totalmente explicadas por la comisión de puntos constitucionales presidida e integrada por Mariano Otero. Una de las preocupaciones que en el Acta de Reformas tuvo que responder fue la distribución de competencias entre la Federación y los estados, además de la problemática de los derechos humanos, dos reformas que son a mi juicio las más importantes en dicha acta.

El Acta de Reformas se identifica con el juicio de amparo, pero éste no fue la única ni la más importante de todas las reformas, pues hubo dos tan importantes y sustanciales que podrían en un momento dado equipararse al juicio de amparo: la primera de ellas es la distribución de competencias entre la Federación y los

estados, es decir, el federalismo que en ese momento se diseñó y que todavía persiste en actualidad.

Lo que Otero estableció en el artículo 14 del Acta de Reformas sigue vigente en el artículo 124 de nuestra Constitución y es la distribución de competencias entre los estados y la Federación, se le otorgan a la Federación facultades expresas y explícitas y a los estados o las entidades federativas facultades reservadas, es decir, no explícitas en la Constitución, ésta fue una invención de Otero, aprobada por primera vez en 1847 en el Acta de Reformas.

Otero explicó la situación del país y por qué prefirió cambiar el sistema de competencias del estado federal. Como se recordará en la Constitución de 1824, la distribución de competencias era concurrente, es decir, no había atribuciones exclusivas-excluyentes ni para la Federación ni para los estados, había ciertas materias donde se consideraba que sólo la Federación podría intervenir, pero en términos generales la distribución era concurrente.

Esto quería decir que tanto la Federación como los estados podrían legislar sobre materias comunes, por eso las leyes de la primera época de la República federal no se llaman leyes federales, sino generales. Lo que podría parecer gramaticalmente una tautología tiene su explicación en que las leyes eran expedidas por el Congreso general con una aplicación general en todo el país. Estas leyes se complementaban con leyes particulares de cada uno de los estados sobre las mismas materias, por lo que la Federación y los estados podían legislar sobre cualquier aspecto; no se excluía a ninguna autoridad.

Pero el problema de este sistema de distribución de competencias radicaba en la deficiente solución de controversias para los conflictos de leyes, ya que, al haber una distribución concurrente, era muy factible que la ley general tuviera alguna contradicción con la ley particular de cualquier estado y la única manera de resolver estos conflictos, según la Constitución de 1824, era que el Congreso de la Unión, el mismo que había expedido la ley general, la anulara.

Al quedar anulada la ley de los estados, éstos empezaron a protestar por esta desigualdad y parcialidad, una invasión a su soberanía. El cambio de competencias precisamente pretendía ser la solución para evitar estos conflictos políticos, dando reglas claras de cómo estarían distribuidas las competencias. De tal suerte que la Federación tuviera un ámbito competencial reducido o explícito en la Constitución federal y los estados tuvieran el universo que no se reservaba la Federación, entonces

tendrían facultades reservadas; esa es la atribución que Mariano Otero establece por primera vez en el Acta de Reformas, a partir de entonces tenemos facultades expresas para la Federación y reservadas para los estados.

Por otro lado, además de este procedimiento, Otero establece un sofisticado y bien equilibrado procedimiento para resolver los conflictos que hubiese entre las leyes generales y las locales. Para las violaciones constitucionales cometidas por actos de autoridad, desde el legislador hasta el ejecutivo, procedería el juicio de amparo del artículo 25 del Acta de Reformas, ya que eran actos concretos que perjudicaban a individuos, mientras que en los artículos 22 y 23 del Acta de Reformas eran procedimientos ideados por Otero para atacar a las leyes, podían ser leyes generales o federales y leyes estatales o locales. Este recurso, denominado Reclamo, era de uso exclusivo de un porcentaje de legislaturas estatales, diputados federales, senadores o del presidente.

Para las leyes de los estados, se establece en el artículo 22 que el Congreso de la Unión resolvería la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley estatal que pudiese infringir la Constitución federal, pero siempre que el Senado de la República como representante de los estados así lo determinase; entonces había un requisito de procedencia: que el Senado determinara o dictaminase sobre la posibilidad de que esa ley tuviese algún vicio de inconstitucionalidad. Mientras que, en el artículo 23, el Acta otorgó a los estados algo que no les dio la Constitución de 1824 para anular leyes federales: un procedimiento muy interesante en el que se estableció la procedencia de este recurso de inconstitucionalidad de leyes generales, a 10 diputados del Congreso, 6 senadores y 3 legislaturas o al presidente de la República.

Aquí se encuentra el germen de la acción de inconstitucionalidad actual del artículo 105, esta acción era oponible precisamente ante la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, ésta no decidiría, sino que el máximo Tribunal Federal consultaría a las legislaturas de los estados si ellas dictaminaban o no como inconstitucional la ley federal en cuestión, éstas remitirían su dictamen y la Suprema Corte de Justicia, con base en los dictámenes de las legislaturas, si había mayoría de ellas, declarararía nula la ley con efectos generales.

Otero cuidó el equilibrio del federalismo, que no existía, en esta materia, porque en 1824 todo el control de la constitucionalidad se concentraba en el Congreso de la Unión; mientras que en el Acta que se aprobó en 1847, hay un cruce muy interesante de igual a igual entre la Federación y los estados, la Federación declara la

inconstitucionalidad con requisitos de procedencia hacia leyes estatales y los estados podían declarar la inconstitucionalidad de las leyes federales.

Para concluir, creo que, a pesar de la antigüedad del Acta de Reforma en su aprobación, hemos estudiado muy poco la justicia en nuestro país. Realmente no hemos podido dilucidar cómo funcionó este sistema judicial, porque efectivamente funcionó de 1847 a 1853, por lo menos cuando Santa Anna vuelve, en su último periodo, a abrogar la Constitución del 24 y el sistema federal. Seguramente en esa etapa hubo procedimientos como los que marcaban los artículos 22 y 23 del Acta de Reformas sobre la nulidad de las leyes tanto federales como estatales; por otro lado lo que sí sabemos es que el juicio de amparo, marcado en el artículo 25, inició y procedió desde el famoso amparo de Vicente García Torres, seguido por otros cinco amparos de militares y con el famoso amparo de Jecker, Torre y compañía en 1848, que marcan el inicio de la vida del juicio de amparo en nuestro país.

Desafortunadamente todos ellos, aunque sustanciados, no fueron otorgados ni resueltos por falta de una ley reglamentaria que fijara su procedimiento. Si bien Otero estableció el principio de la relatividad de las sentencias en el juicio de amparo, lo pretendió aplicar a éste en los casos descritos del artículo 25 del Acta, pero no contra las leyes, sino que las leyes inconstitucionales tendrían que ser tratadas conforme a los artículos 22 y 23.

El 16 de agosto de 1847 se publicó una editorial muy interesante para todos los que vivimos en la Ciudad de México porque, a propósito del Acta de Reformas, se empezó a debatir lo que hemos resuelto hasta 2017; es decir, la posibilidad de que la Ciudad de México eligiera a su gobernante. El 22 de mayo de 1847, el diputado del Río propuso que la comisión de constitución dictaminase sobre la posibilidad de que esta entidad se erigiera en un estado de la República y, en consecuencia, pudiera votar por su gobernante.

Ante el desprecio que el antiguo Distrito Federal había tenido tradicionalmente, quiero recordar la editorial del 16 de agosto de 1847 del *Diario del Gobierno*, que dice:

Que los estados imiten el ejemplo de la capital de la federación que haciendo esfuerzos heroicos genuinos contribuyan con todos sus recursos y sus hijos y de todas las maneras imaginables al triunfo de la república en la defensa del estado central de sus mandatarios y representantes de su soberanía.

En esta Ciudad de México, el Acta de Reformas se discutió hace más de 175 años. Los hombres de genio, como Mariano Otero Mestas,⁹¹ no son generalmente personajes que descubren ideas surgidas de la nada intelectual; su genialidad consiste precisamente en tomar ideas novedosas de otros pensadores y adaptarlas a las nuevas circunstancias de su contexto. Los insurgentes nos dieron Patria porque otros pensadores sentaron las bases de la soberanía popular, de la división de poderes, de la autodeterminación de los pueblos y dieron una nueva dimensión a la libertad y a la igualdad.

Si bien México había adoptado el sistema federal en la Constitución de 1824, el entendimiento de los alcances y la naturaleza de las relaciones entre el Gobierno federal y los de los estados no habían alcanzado su madurez en la primera mitad del siglo XIX. Ni siquiera el país modelo que nos había ofrecido el ejemplo del sistema federal, éste no se desprendía del texto constitucional, sino que fue elaborado a través de múltiples interpretaciones judiciales y leyes del Congreso en el transcurso de los años posteriores. Por ejemplo, apenas se había podido definir jurisprudencialmente, hasta ese año tardío de 1824, la jerarquía de las leyes federales y las locales cuando conflictuaban sobre un ámbito de competencia legislativa común en el paradigma de los Estados Unidos.

Desde 1823 crece el interés de México por conocer las instituciones anglosajonas, comenzando por el juicio por jurado que había popularizado Jeremías Bentham en América, así como por la traducción de la Constitución de los Estados Unidos, publicada en México.⁹² Ya desde las discusiones en las Cortes de Cádiz se hacían elogios y menciones a las instituciones constitucionales de Estados Unidos. El diputado Manuel de Vidaurre del Perú había difundido el concepto de igualdad de Estados en la Federación Americana, explicado en *El Federalista*, número 55,⁹³ para abogar por la igualdad de peninsulares y americanos ante las Cortes españolas en 1812.

⁹¹ Esta parte ha sido tomada del artículo “La genealogía intelectual de Mariano Otero Mestas”, publicado por el autor en el libro *Mariano Otero. Visionario de la República a 200 años de su Nacimiento*, volumen A, Estudios y Ensayos, Suprema Corte de Justicia y Colegio de Jalisco, 2016, pp. 533-544.

⁹² Manuel González Oropeza (Coord.), *Constitución Federal de los Estados Unidos de América, con dos discursos del general Washington*, Colección Bicentenarios, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, UNAM, 2016.

⁹³ Escrito por James Madison, *El Federalista*, número 55, versa sobre la cantidad de representantes en la Cámara de Representantes y la igualdad de los estados en la representación política. Hamilton, Madison y Jay, *The Federalist Papers*, editado por Clinton Rossiter, Signet Classics, 1961, p. 339.

En *El Federalista*, número 16, Alexander Hamilton describía que los jueces debían contener la fuerza de las facciones, condenadas por James Madison en *El Federalista*, número 10, cuando en las legislaturas se aprobaban leyes contrarias a la Constitución.⁹⁴ De la misma manera, en *El Federalista*, número 78, Hamilton enfatiza que el poder judicial es incapaz de oprimir al pueblo, excepto cuando se le controla por los otros poderes políticos del Gobierno, pues su único poder es el de la razón y la argumentación, que contrasta con la fuerza y el dinero que controlan los otros dos poderes de Gobierno. Los jueces, como intérpretes de la Constitución, pueden declarar nulo y sin efectos cualquier acto legislativo contrario al texto supremo, lo cual no significa ninguna superioridad de la judicatura sobre los representantes populares, ya que los jueces deben declarar la invalidez de actos que no son emitidos de acuerdo con la voluntad del pueblo; de tal manera, los legisladores que aprueban una ley contraria a la Constitución no actúan como verdaderos representantes populares y sólo los jueces pueden resolver esa contradicción, porque en su actuación imparcial no hay peligro alguno de usurpación u opresión, ya que la Constitución los ha investido como la rama más débil y menos peligrosa de gobierno.⁹⁵

Adicional a esta fuente doctrinaria que fue divulgada con profusión en México, se publicaron periódicos como *El Atleta*, años de 1829 y 1830. Debe mencionarse que hubo inquietos políticos mexicanos de gran talento que se adentraron al descubrimiento de primera fuente sobre las instituciones políticas y jurídicas del país vecino.

Uno de ellos que merece especial mención es, sin lugar a dudas, Lorenzo de Zavala, diputado a las Cortes de Cádiz (1820) y Constituyente de México, en donde fue artífice de la Constitución federalista de 1824. Antes que Alexis de Tocqueville, exploró y publicó en 1834 sus comentarios políticos de la sociedad de los Estados Unidos con el afán de explicar las instituciones, la idiosincrasia y las realidades políticas de ese país.⁹⁶

Al igual que Tocqueville, Zavala se refiere a las prisiones que observó en diversos Estados de la Unión Americana, pero su análisis es más profundo respecto de las Constituciones y poderes de gobierno, llegando a la conclusión de que los actos del Congreso, cualquiera que sea, federal o estatal, que violen la Constitución debían

⁹⁴ El Federalista núm. 16, *The Federalist Papers*, p. 112.

⁹⁵ El Federalista núm. 78, *The Federalist Papers*, pp. 464-471.

⁹⁶ Lorenzo de Zavala, *Viaje a los Estados Unidos del Norte de América*, Arte Público Press, Houston, 2005.

ser declarados nulos, de acuerdo con la Convención de Hartford (Connecticut) que se efectuó en 1814, durante la segunda invasión de Inglaterra a ese país, en ésta los delegatarios de diversos estados se reunieron para discutir la legalidad y constitucionalidad de leyes aprobadas por el Congreso federal afectando el comercio de los estados.⁹⁷

Alexis de Tocqueville publicó posteriormente, en 1837, su conocida obra *La Democracia en América*, en la cual dedica el capítulo VI, del volumen I, a la descripción del Poder Judicial en ese país, así como sus efectos en la sociedad. Se titula: “Del Poder Judicial de los Estados Unidos y su influencia en la sociedad”.

Para Tocqueville, ni la Confederación ni la República caracterizan el gobierno de los Estados Unidos. Lo que le da su peculiaridad es precisamente el Poder Judicial, aunque sea difícil de entender a los europeos por sus grandes diferencias con los tribunales de otros países.

Los jueces en esos países, dice, sólo actúan cuando los individuos a título particular acuden a los tribunales. De esta manera, cuando el juez afecta una ley por no ser consistente con la Constitución, no se confronta con el legislador, ya que sólo actúa respecto de un interés particular y no como un órgano político de revisión.⁹⁸ Posiblemente de esta aseveración, Mariano Otero tomó el concepto de la relatividad de las sentencias.

Tocqueville considera que el poder que tienen los jueces de América del Norte, deriva de su facultad de interpretar la Constitución de manera directa, facultad que no se reconoce en Francia, pues, en la época, los jueces franceses no podían interpretar la Constitución, ésta está sometida a la potestad de las Asambleas Legislativas. La Constitución mexicana de 1824 recogió este principio en el artículo 165: “Sólo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva”. Así mismo, admite que si en Francia los tribunales pudieran interpretar la Constitución, estarían en control del texto fundamental. Sin embargo, en el caso de los jueces de Estados Unidos, son competentes para declarar la ley inconstitucional, pues su sentencia no implica el poder de cambiar la Constitución, ya que lo hacen “en el oscuro debate de algún caso particular, por lo que la importancia de su ataque [al Legislador] está oculta de la atención pública”.⁹⁹

⁹⁷ Zavala, *op. cit.*, pp. 363-375.

⁹⁸ Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, traducido por Henry Reeve, editado y anotado por Francis Bowen, introducción de Eric W. Plaag, volúmenes I y II, Barnes & Noble, Nueva York, 2003, pp. 71-73.

⁹⁹ *Op. cit.*, pp. 74-75.

Pero, además, la ventaja que el juez americano tiene es que puede ser una eficiente barrera contra el despotismo de la tiranía legislativa. Jefferson argumentaba lo nefasta que es la tiranía de una persona gobernante y la de las asambleas políticas; por lo que el apego de un juez a la Constitución sería elemento de la democracia contra el legislador que dictara leyes abusivas.

El menosprecio a la ley, que un juez puede mostrar en su sentencia por ser inconsistente con la Constitución sólo es incidental, ya que vela sobre el interés de un individuo que acudió ante el tribunal. La ley no se deroga, sólo su fuerza moral se ve disminuida; sin embargo, su autoridad no es despojada y únicamente puede llegar a ser derogada “por el reiterado ataque de los funcionarios judiciales”.

De esta manera, también se protege a la ley, cuando por una sentencia se le afecta pero no se le deroga, ya que de lo contrario sería presa fácil de los ataques de las facciones y partidos que acudieran ante los jueces para deshacer las leyes cuestionadas.

Estas ideas sedujeron a la intelectualidad de América Latina desde la traducción de su obra.¹⁰⁰ Otros autores europeos como Edouard Laboulaye y Karl Frederick von Savigny también influyeron con conceptos similares.¹⁰¹ Lo anterior no implicaba despojar a los jueces del carácter político en su función. Tocqueville los caracteriza como estadistas y figuras políticas, cuya función convierte a las cuestiones políticas en judiciales,¹⁰² aunque no en el sentido partidista.¹⁰³

Las ideas federalistas de Tocqueville se prestan para encuadrar el movimiento liberal y republicano de Mariano Otero, que ya había sido expuesto un año antes por Manuel Crescencio García Rejón en su proyecto de Constitución para Yucatán en 1841:

En los Estados Unidos de Norteamérica, [...] la Corte Suprema está encargada de ejercer, no sólo atribuciones judiciales, sino también otras que son casi enteramente políticas; y a ella acude el poder ejecutivo para oponerse a los desafueros del cuerpo legislativo; éste

¹⁰⁰ Robert S. Barker, “Constitutionalism in the Americas: A Bicentennial perspective”, *49 U. Pitt. L. Rev.* 891, 1988, p. 899.

¹⁰¹ Charles Hale, “The Civil Law Tradition and Constitutionalism in the Twentieth Century Mexico. The Legacy of Emilio Rabasa”, *18 Law & History Review* 259, 2000.

¹⁰² *Democracy in America*, pp. 257-258. Miguel Schor, “Constitutionalism through the looking glass of Latin America”, *41 Tex Int'l L J* 1, 2006.

¹⁰³ *Democracy in America*, pp. 151-152. John Linarelli, “Anglo American Jurisprudence and Latin America”, *20 Fordham Int'l L J* 71, 1996.

para defenderse de las empresas atrevidas de aquél; el interés público contra el interés privado y el espíritu de conservación y orden contra los movimientos tempestuosos de la democracia: en fin, su poder es inmenso, pero siendo de pura opinión y no descansando en la fuerza bruta de las armas, busca siempre la equidad y la justicia para no perder el prestigio en que se apoya la sumisión que se le debe.¹⁰⁴

El 3 de noviembre de 1842 había rechazado como diputado el proyecto de Constitución de la mayoría parlamentaria de una república centralista, pues sostenía, desde la publicación de su obra *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana* (1 de junio de 1842),¹⁰⁵ que el centralismo dividiría y fragmentaría al país. Otero junto con otros dos diputados consideró que la República no podía implantarse, sino como federal, acorde con la división de poderes que ha sido el principio constitucional de mayor relevancia en el constitucionalismo. Para Lucas Alamán, lo que importaba era la forma republicana de gobierno; los liberales pensaban que sólo la República unida al sistema federal traería los objetivos deseados, ya que el centralismo era proclive, en esa época, a degenerar nuevamente una monarquía,¹⁰⁶ tal como se demostró en la proclama de San Luis Potosí de Mariano Paredes Arrillaga, expedida tres años después de los proyectos constitucionales aludidos.

Efectivamente, Otero se une a la proclama del Ayuntamiento de México del 23 de diciembre de 1845 para repugnar la proclama de Paredes Arrillaga. Esta polémica, que llevaba desde 1824 debatiéndose, quedó saldada en el Congreso General, cuando con motivo del dictamen de la Comisión de Constitución, presentado el 5 de abril de 1847, los diputados, entre los que se encontraba Otero, propusieron que el restablecimiento de la Constitución de 1824 sería la única legítima para reconstruir al país; sin embargo, dos fracciones sostuvieron distintas opiniones, algunos proponían que se reestableciera sin más, mientras no se discutieran y aprobaran todas las reformas que determinara el Congreso Constituyente con posterioridad; otros diputados,

¹⁰⁴ F. Jorge Gaxiola, *Mariano Otero (Creador del Juicio de Amparo)*, Cultura, 1937, pp. 325-326.

¹⁰⁵ Mariano Otero, *Ensayo sobre el verdadero Estado de la Cuestión social y política que se agita en la República Mexicana*, Jalisco, Universidad de Guadalajara, 1966, p. 117.

¹⁰⁶ Alamán no perdió tiempo para publicar un artículo en favor de la monarquía constitucional en el periódico *El Tiempo* el 12 de febrero de 1846. Manuel González Oropeza, "A ciento cincuenta años del Acta de Reformas", *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847. Origen federal del juicio de amparo mexicano*, Suprema Corte de Justicia-Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, p. 176.

con Otero a la cabeza, propusieron que la restitución del texto de 1824 se hiciera provisionalmente y que se discutiera inmediatamente el Acta de Reformas para que se contara con una Constitución ya reformada, que pudiera ser la base de la unidad del país dividido por la invasión de Estados Unidos.

Esta decisión no fue sencilla para tomarse, pues la complejidad de la empresa, así como la dificultad de los tiempos prevenían incluso la integración del Congreso, por lo que el 10 de marzo de 1847 se hizo una excitativa para que los diputados integraran *quorum* en la Asamblea.

La lucha de facciones fue tenaz y la prepotencia de los representantes diplomáticos estuvo presente en los años en que Otero fue alto funcionario. Por un lado, Otero acusa a Francisco Suárez Iriarte, presidente de la asamblea municipal de la Ciudad de México, que reemplazó al ayuntamiento constitucional durante la ocupación del ejército invasor, por haber cooperado con los estadounidenses (15 de abril de 1850) y, por otra parte, Otero junto con Gómez Pedraza, Mariano Riva Palacio y José María Lafragua son acusados de conspirar con Juan Álvarez y fueron detenidos cuarenta días en un tribunal militar con absoluta violación de sus fueros y de su carácter de civiles.¹⁰⁷

En cuanto a la prepotencia de los extranjeros en esta época, a pesar de que gozaban de plenos derechos frente a los nacionales, su reclamo por un trato de privilegios y el desprecio que manifestaron hacia los nacionales presagiaba mayores calamidades que aún en la actualidad se presencian.¹⁰⁸

Con motivo de la invasión de Estados Unidos, Otero fue un convencido de continuar la defensa nacional a través de la guardia nacional o milicia cívica de las entidades federativas y no firmar un tratado de paz con el agresor. La derrota del ejército federal en algunas campañas no necesariamente conducía a la pérdida de la

¹⁰⁷ *Acusación que contra el Sr. Auditor Licenciado D. Florentino Conejo, dirigen a la Suprema Corte Marcial Manuel Gómez Pedraza, Mariano Riva Palacio, José María Lafragua y Mariano Otero; por los dictámenes que contra leyes expresas dio a la Comandancia General de México, en la causa que por conspiración se siguió a los acusadores, y exposición de los mismos sobre aquel suceso*, Fondo Lafragua, número 4387, 1843. Adela Vázquez Trejo, "Mariano Otero", *Cancilleres de México*, Secretaría de Relaciones Exteriores, p. 340.

¹⁰⁸ Al respecto, es digna de tomar en consideración la agresión que sufrió Otero, en el Teatro Nacional, el 1 de octubre de 1845, por el embajador de Francia en México, un tal barón Alleyde de Cyprey, y que alcanzó gran notoriedad en la prensa nacional y francesa. El diplomático había exigido una indemnización del gobierno mexicano porque en su opinión había sido injuriado y apedreado por una protesta contra perros. Los periódicos habían recogido la respuesta de Otero, quien calificó como "exigencias ridículas" las del extranjero. Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, expediente III/250 (44172)/1 Exp. 26-12-69.

guerra. Otero creía en la fortaleza del país a través de la guardia nacional, que ha sido desvirtuada con la reforma de 2019, integrada antes por los varones mayores de edad que, habiendo sido entrenados en los estados por el ejército, podían desempeñar su obligación de ciudadanos en la defensa del país.

Esta guardia nacional estaría integrada por un número extenso de personas, tantas como ciudadanos en cada estado, por lo que superaba numéricamente a cualquier ejército invasor que estuviera en México. Por ello, Otero favorecía una guerra de guerrillas como Juárez posteriormente ensayó con éxito en la invasión francesa.

Con la anticipada firma del Tratado Guadalupe Hidalgo se olvidó que la guardia nacional, como resto de soberanía, no se daría por vencida y les ofrecería batalla a los estadounidenses. Otero insistió en recomendar públicamente que no se firmara o que las negociaciones no fueran en detrimento del territorio nacional, quizá más allá de Texas.¹⁰⁹

Tal vez por ello, Otero se mostró más favorable al fortalecimiento de la guardia nacional y diseña una excelente Ley Orgánica de la Guardia Nacional el 15 de julio de 1848.¹¹⁰ Su preferencia le ocasiona algunos ataques de parte del establecimiento militar del país.¹¹¹

Otero fue un gran administrador y un magnífico legislador y aunque no fue juzgador creó el juicio de amparo que es el paradigma de la justicia constitucional en México. Como presidente de la Comisión de Constitución y único miembro activo de la misma, diseñó y promovió la aprobación del Acta de Reformas de 1847 que reformó la Constitución de 1824.

El Acta suplió las deficiencias que se habían notado durante los años de vigencia de la Constitución de 1824, sin tocar la forma ni la organización de los poderes de gobierno. Suplió la deficiencia de no contener una declaración de derechos humanos;

¹⁰⁹ Mariano Otero, *Réplica a la defensa que el Exministro de Relaciones D. José Ramón Pacheco ha publicado en favor de la política del Gobierno del General Santa Anna, por lo relativo a las negociaciones diplomáticas de la Casa de Alfaró*, Fondo Lafragua, número 5409, Biblioteca Nacional de México, 1848.

Ver también la comunicación de Otero al gobernador de Jalisco sobre esta materia el 16 de noviembre de 1847. Fondo Lafragua, número 5209, Biblioteca Nacional de México.

En la exposición del partido puro o progresista sobre la guerra del 28 de noviembre de 1847, insiste en que la República no ceda ningún territorio que poseía antes de que iniciara la guerra. Fondo Lafragua, número 5139, Biblioteca Nacional de México.

¹¹⁰ Jesús Solano González, "La Guardia Nacional", Asociación Internacional de Derecho Administrativo, pp. 226-229.

¹¹¹ *Opúsculo sobre las reformas del Colegio Militar por el Teniente Coronel retirado Juan Ordóñez contra Mariano Otero*, Fondo Lafragua, número 5637, Biblioteca Nacional de México, 22 de octubre de 1849.

desde el 29 de enero de 1849, Otero presenta el Proyecto de Ley Constitucional de Garantías Individuales, así llamados los derechos del hombre, por influencia de Francois Daunou, teórico francés que escribió un *Ensayo sobre las garantías Individuales*,¹¹² enfatizando que los derechos humanos no sólo deben declararse y reconocerse, sino también ser protegidos por instituciones judiciales. Posteriormente, en la discusión del Acta de Reformas, este proyecto es complementado el 3 de mayo de 1847 por José María Lafragua, quien con maestría consagró la libertad de imprenta y la abolición de la pena de muerte.

Los derechos humanos preocuparon a Mariano Otero y elaboró la Ley Constitucional sobre Garantías Individuales explicando las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad en 41 artículos.¹¹³

La genialidad de Otero se descubre con su gran obra, que fue capaz de superar la crisis más importante de la primera mitad del siglo XIX, la invasión de los Estados Unidos; de implementar las descripciones de Tocqueville y transformarlas en instituciones perennes en beneficio de los derechos humanos y del control de constitucionalidad de las leyes; pero, sobre todo, hacer esta transformación del país a sus treinta años de edad. Estos son los mexicanos que hicieron Patria y merecen nuestra admiración y respeto.

EL PRIMER JUICIO DE AMPARO¹¹⁴

En el centenario de la Constitución de 1857, la Suprema Corte publicó en un volumen conmemorativo lo que se denominó la primera sentencia de amparo.¹¹⁵ Aparte de este hallazgo, nuevas pesquisas en el Archivo General de la Nación nos permiten descubrir casos previos a dicha sentencia y a asegurar que el primer juicio de amparo

¹¹² P.G.F. Daunou, *Ensayo sobre las garantías individuales que reclama el actual estado de la sociedad*, 2 tomos, París, 1826.

¹¹³ *Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado sobre la Ley Constitucional de Garantías Individuales*, Rosa María Porrúa Ediciones, Facsímil, 2016, p. 35.

¹¹⁴ Manuel González Oropeza, "El primer juicio de amparo sustanciado en México", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho. VIII-1996*, UNAM, 1996, pp. 157-170.

¹¹⁵ Santiago Oñate, "La primera sentencia de amparo, 1849", *Homenaje de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en nombre del Poder Judicial de la Federación al Código de 1857 y a sus autores los ilustres constituyentes*, México, 1957, pp. 151-154.

lo sustanció el periodista y editor Vicente García Torres en 1847, por su aprehensión por el general en jefe del ejército de oriente.

Al amparo de García Torres le siguieron inmediatamente otros dos casos que involucraron a sendos militares. El segundo amparo fue sustanciado por Tomás Andrade, coronel graduado y comandante de batallón, por haber sido transferido a Huichapan; el tercero lo promovió Darío Servín de la Mora, capitán suelto de caballería permanente y comandante de escuadrón graduado, por haber sido dado de baja en el ejército. Por ello, los primeros juicios de esta naturaleza fueron promovidos para contener la arbitrariedad de las autoridades militares que con las administraciones de Antonio López de Santa Anna conformaron la “nueva aristocracia” dentro de la sociedad mexicana.¹¹⁶

Con posterioridad, y según el Acta de la Suprema Corte correspondiente al 7 de agosto de 1848, se sustanciaron otros dos amparos: el promovido por el representante legal de Jecker, Torre y Cía, conjuntamente con el de Wilde y Cía, sobre la afectación de la Secretaría de Hacienda a unos tercios de tabaco (25 de julio de 1848) y el caso presentado el 1 de agosto de 1848 por Lorenzo Pérez Castro, teniente coronel y comandante de escuadrón, a quien se le había despojado de su empleo en el ejército sin expresión de causa.

Los cinco juicios de amparo son notificados a las autoridades responsables y sometidos al fiscal de la Suprema Corte, José María Casasola, quien el 23 de agosto rinde más que un pedimento, un informe sobre estos primeros casos de amparo que se tenían que resolver sin la existencia de una ley reglamentaria.

La Suprema Corte de Justicia había jurado en pleno la Constitución de 1824 reformada, según el acta que fue publicada el 23 de mayo de 1847. El presidente Manuel de la Peña y Peña no pudo hacer el juramento del Acta de Reformas, que se formalizó el día siguiente a su promulgación, por estar ausente de la capital; tampoco los ministros Pedro Vélez y Joaquín Avilés por encontrarse enfermos. Todos ellos prestarían su juramento con posterioridad el 28 de mayo.¹¹⁷

La Suprema Corte que conoció estos primeros casos estuvo integrada por los ministros que a continuación se enlistan, bajo la denominación de magistrados, puesto que el término de ministro se aplicaba comúnmente a los secretarios de Estado.

¹¹⁶ Ruth Olivera y Liliane Crété, *Life in México under Santa Anna, 1822-1855*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991, pp. 28-30.

¹¹⁷ Suprema Corte de Justicia, caja 6, expediente 153, 1847.

| | |
|--------------------------------|---|
| Presidente de la Suprema Corte | Manuel de la Peña y Peña Juan Gómez Navarrete Joaquín Avilés Andrés Quintana Roo |
| Magistrados | Juan Bautista Morales Felipe Sierra José Ma. Aguilar José Ma. García Figueroa Antonio Fernández Monjardín |
| Fiscal | José Ma. Casasola Mariano Aguilar López |
| Secretarios | José Ma. Paredes |
| Oficial mayor | José Ma. Grayalde Pedro Ahumada ¹¹⁸ |

El amparo a García Torres obedeció, según lo explica minuciosamente el informe de Casasola, a las órdenes de aprehensión que giró Santa Anna para acallar a la prensa, ésta lo criticó y había protestado por la derrota y firma del tratado que reconoció la segregación de Texas. El primer quejoso fue el impresor de *El Monitor Republicano*, que se publicaba desde diciembre de 1844 bajo el nombre de *Monitor Constitucional*,¹¹⁹ rebautizado en 1846 como *El Monitor Republicano*, nombre que conservó hasta su cierre en 1890. El periódico *El Siglo Diez y Nueve* también expuso sus quejas. Estos dos fueron los periódicos más influyentes de la segunda mitad de ese siglo.

García Torres y su imprenta difundieron, a partir de julio de 1871, el periódico *El Socialista*, que fue expresión de las ideas de los socialistas utópicos; asimismo, publicó el único *Diario de los Niños* (1839-1840), el popular *Manual del Dibujante de Perriot* y la 4ª edición de *El Periquillo Sarmiento* de Joaquín Fernández de Lizardi.¹²⁰ La imprenta de García Torres se ubicó en la ciudad de México, en la calle de San Juan de Letrán, número 3. De tal suerte, que el nacimiento del juicio de amparo se dio protegiendo la libertad de prensa, ojalá que ésta hubiese avanzado con el empuje y los augurios que planteaba el primer amparo.

¹¹⁸ Suprema Corte de Justicia, caja 6, expediente 162, 1848.

¹¹⁹ Gerald McGowan, *Los periódicos en los siglos XIX y XX*, Archivo General de la Nación, núm. 24, 1980.

¹²⁰ Daniel Cosío Villegas, *La República restaurada. La vida social*, México, Hermes, 1956, pp. 428 y 865.

Sin embargo, la justicia fue subvertida por la anárquica situación política de México. El juicio de amparo se templó durante las rebeliones y la crisis de la mitad del siglo XIX. Con la revolución de Sierra Gorda en el norte, la guerra de castas en el sur y la invasión de Estados Unidos afectando todo el territorio, surgió el amparo sin legislación, sin antecedentes y sin procedimientos, como el instrumento judicial idóneo para proteger los derechos en la época más difícil, lástima que el Poder Judicial decepcionara, desde estos orígenes, los extensos alcances de este remedio judicial. La Suprema Corte de Justicia mostró en múltiples decisiones de esta época su pasividad y mesura, quizá el despotismo militar de Santa Anna contribuyó al desmerecimiento de este despegue.

De los cinco primeros casos no se encontró más que el expediente del último, el relativo al amparo de Lorenzo Pérez Castro, interpuesto el 1 de agosto de 1848. Él era comandante de escuadrón con grado de teniente coronel, con 30 años de servicio electivo en el ejército, pero se le había privado de su cargo por no haberse presentado en Querétaro y reportado a sus superiores antes del 1 de febrero de 1848, según lo prescribió la circular del 5 de noviembre de 1847 y, sobre todo, el decreto del 12 de febrero de 1848.

El quejoso explicó en su demanda de amparo que su separación del ejército la hizo una junta calificadora que constituye un tribunal especial prohibido por las leyes constitucionales, ante el cual tampoco había tenido oportunidad de defenderse y argumentar las justas causas por las cuales no se había reportado a Querétaro mientras las fuerzas invasoras de Estados Unidos ocupaban la Ciudad de México. Pérez Castro explicó en su demanda que, además de que el decreto que fundaba su baja del ejército era inconstitucional, pues la fecha con que fue expedido (12 de febrero de 1848) era posterior a la fecha en que hipotéticamente todos los efectivos tendrían que haberse reportado a sus superiores en Querétaro (1 de febrero), con lo cual se pretendía aplicar retroactivamente una ley, él tenía justificadas razones para no haberse presentado, pues en la batalla del castillo de Chapultepec habían sido aprehendidos y muertos un hermano y dos hijos que estaban estudiando como cadetes, por lo que en los días siguientes tuvo que hacerse cargo de las más inmediatas necesidades de su familia.

El único acuerdo que se consigna en el expediente de Lorenzo Pérez es que el 4 de agosto de 1848 la Sala acordó mandarlo “a reserva” hasta que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte resolviera el punto pendiente, que quizá era el relativo a cómo proceder y de acuerdo a qué lineamientos sustanciar el juicio de amparo.¹²¹

¹²¹ “Expediente sobre recurso de amparo impetrado por D. Lorenzo Pérez Castro, de las

Con posterioridad a los cinco primeros casos antes enunciados, otros juicios de amparo fueron localizados con gran dificultad, pues no fueron sustanciados claramente como tales, sino bajo el nombre genérico de “quejas”, que implicaba un procedimiento atípico. Pero a pesar de ello, el ocurso de queja de Pánfilo Barasorda, presentado ante la Suprema Corte el 5 de septiembre de 1849, es de gran interés para la historia del juicio de amparo, aunque fuera sustanciado después de la decisión del juez de distrito suplente de San Luis Potosí, en el caso de Manuel Verástegui, consignado como la primera sentencia de amparo del país (13 de agosto de 1849).

El general graduado Barasorda solicitó amparo contra la orden del comandante general del Estado de México, el cual lo mandó separar de su cargo como ministro suplente del Supremo Tribunal de la Guerra y la Marina, por instrucciones del secretario de Guerra y del presidente de la República. El motivo de su separación se fundó en el artículo 16 de la ley del 14 de junio de 1848, ya que, según los archivos oficiales, su grado era de coronel en la milicia cívica y no de general. De inmediato se le otorgó pasaporte para salir del estado y se nombró al general Andrés Torres para sustituirlo.

El ministro suplente depuesto argumentó inamovilidad de acuerdo con el artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal de Guerra, expedida el 30 de noviembre de 1846, así como el hecho de que no servía a la milicia cívica desde 1844, y sobre todo, su queja la fundó en el artículo 25 del Acta de Reformas; es decir, en la base constitucional para promover un juicio de amparo.

Al turnarse a la Tercera Sala de la Suprema Corte, se dicta el primer auto de suspensión provisional, basado en los argumentos del agraviado y en un auto similar que el Supremo Tribunal de la Guerra había emitido el 4 de septiembre de 1849, por su presidente, el respetadísimo militar, general Vicente Filisola.

Ante la Sala, el general Barasorda reitera que el fundamento de su ocurso está en el juicio de amparo y la Suprema Corte pide informe a la Secretaría de Guerra con fecha 13 de septiembre de 1849. Debido a que se le ordenó salir de la ciudad de México, el quejoso tiene que nombrar como representante a Agustín Escudero, quien también fungía como ministro del Supremo Tribunal de Guerra.

El informe que rindió el secretario de Guerra y futuro presidente de la República, Mariano Arista, resulta de gran interés, pues si bien afirmó la inamovilidad de los

disposiciones del Supremo Gobierno que lo privan del empleo de Comandante de Escuadrón con grado de Teniente Coronel”, *Fondo Suprema Corte de Justicia*, Archivo General de la Nación, caja 6, legajo 3, expediente 160, 1848.

ministros del Tribunal de Guerra, aseveró que no se podría considerar como tales quienes tuviesen algún impedimento o les faltase algún requisito para cubrir dichos puestos; por lo que Barasorda siendo coronel de la milicia y no militar de carrera, podría ser removido sin afectar el principio de inamovilidad.

El caso no se decidió propiamente como un amparo, a pesar de haber sido argumentado el célebre artículo 25 del Acta, sino que la sentencia se concentró en un aspecto menor que también se había planteado en el asunto: la procedencia de un “juicio de purificación”; es decir, un análisis de sus méritos e involucramiento con autoridades invasoras de Estados Unidos. El pedimento del fiscal, fechado el 20 de noviembre de 1849, fue definitivo para obtener tal resultado¹²² y Casasola

¹²² INFORME DEL FISCAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, 23 DE AGOSTO DE 1848.

Por José María Casasola. Por el artículo 25 de la Acta de Reformas, se dispone que los Tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concede la Constitución y las leyes constitucionales contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo ya de la Federación, ya de los estados, limitando estos Tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare, pero ni se han fijado de un modo claro y preciso cuáles son todos esos derechos que la Constitución y las leyes conceden a los habitantes de la República, ni se ha presentado tampoco con la misma claridad el modo de proceder en estos negocios, el de hacer que tenga efectos esa protección impartida y en cuáles causas debe conocer esta Suprema Corte y en cuáles los otros tribunales de la Federación. Es cierto que, por el artículo 1º de la misma Acta de Reformas, se señala quién debe reputarse como ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos siempre que tengan las calidades que él refiere. Es cierto también que en el artículo 2º se señala como uno de los derechos inherentes a esa calidad el de votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y pertenecer a la guardia nacional; pero también es cierto, que en el artículo 4º se asevera que por una ley se arreglaría el ejercicio de esos derechos, la manera de probar la posesión de la cualidad de ciudadano y las formas convenientes para declarar su pérdida o suspensión y que por el artículo 5º se prescribe que para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas, cuyas leyes hasta ahora no se han dado. Si se vuelve la vista a los Tribunales que deben conocer de esos reclamos y al modo con que deban proceder, no se haya [*sic*] tampoco regla fija y segura. No es difícil que algunos considerándose atacados en uno de esos derechos que la Constitución concede, ocurriese simultáneamente a un Tribunal de Circuito y a esta Suprema Corte pidiendo amparo, porque ambos son Tribunales de la Federación, y a los dos se les impone la obligación en el citado artículo 25 a impartir esa protección en el caso particular sobre que versare el reclamo: ¿Quién, pues de los dos debiera preferir en el conocimiento de los negocios? ¿Habrá lugar a competencia, lo tendría la prevención o el de inferior debiera ceder al de mayor categoría? Dificultades son éstas que no pueden vencerse sino con la expedición de las leyes necesarias que las allanen y que dejen expedita la acción de los Tribunales para el ejercicio de esa sublime atribución que se les ha concedido por el acta de reformas. Parece natural que cuando el reclamo se dirija contra los Supremos Poderes Legislativo y Ejecutivo, pertenezca éste al conocimiento de V. E. como primer tribunal de la Nación y que ejerce el Supremo Poder Judicial, tanto por el rango y respetabilidad de las autoridades como porque es más fácil purificar los hechos en el lugar donde

residen los tres Supremos Poderes, y que cuando dicho reclamo verse sobre actos de los gobiernos o legislaturas de los estados conozcan de ellos los Tribunales de circuito en quienes obran relativamente las mismas consideraciones, pero esto no es más que una conjetura, muy racional, y que podrá decirse tiene mucha probabilidad, pero no podrá [ilegible], es una regla fija y segura que deberán observar inviolablemente los quejosos. En el orden de los procedimientos, tampoco hay dato alguno seguro de qué poder partir con fijeza. ¿No están señalados los asuntos de que debe conocer esta Suprema Corte y los demás tribunales de la Federación, si los que toquen a V. E. deben resolverse por todo el Tribunal reunido o turnándose a las Salas, qué trámites ha de observar para su sustanciación, si dada la resolución puede ésta reclamarse por los recursos de apelación y súplica y, en fin, si suponiendo a ésta investida del carácter de irrevocable de qué modo se hace efectiva, para que ella no quede ilusoria, ni lo que tampoco [sic] la disposición del artículo 25 del Acta de Reformas? Todas estas dificultades, y otras [que] son menos graves se presentaron a V. E. desde que se le dirigió el primer recurso, implorándose esa protección y amparo de los derechos constitucionales de que se creyó despojado un individuo particular. El 26 de julio del año anterior, Don Vicente García Torres, de profesión impresor, ocurrió ante V. E. con un escrito que manifestó que se había tratado de prenderlo por medio de la fuerza armada para conducirlo al presidio de Santiago, de orden del General en jefe del Ejército de Operaciones que se hallaba en esta ciudad, según así se lo manifestaron los dos ayudantes que se presentaron en su casa para consumar este atentado, del que se pudo librar por medio de la ocultación, que a más de ser público y notorio que él no tenía ningún delito, lo era también que el motivo de su persecución era el ser impresor del periódico titulado *El Monitor Republicano*, siendo por último evidente que el General en jefe no había procedido a mandar su aprehensión y prisión, sino con orden expresa del Supremo Poder Ejecutivo, así como a nombre del mismo, días antes lo había amagado el Sr. Gobernador del Distrito con mandarlo a Acapulco, siempre que en el indicado periódico apareciera algún artículo que desagradase al Sr. Presidente Interino de la República, General Don Antonio López de Santa Anna, por todo lo cual y lo demás que alega, concluyó pidiendo se le amparase en los derechos que la Constitución, Acta Constitutiva y de Reformas, le concedían para no poder ser perseguido, preso ni detenido, sino previos los requisitos que ella requirieren, para en virtud de ese amparo y protección, poderse presentar libremente en la ciudad, y salir del lugar donde se hallaba oculto, sujeto a infinitas molestias e incomodidades. V. E. siguiendo la única norma que tiene en las reclamaciones hechas contra el gobierno que es la ley de 14 de febrero de 1826 dio turno al expediente, el que tocó a la Segunda Sala de esta Suprema Corte. La misma Sala mandó dar vista al Ministerio Fiscal, quien en respuesta de 27 del citado mes de julio, pidió que para proceder con la circunscripción debida y con pleno conocimiento de causa se liberase oficio al gobierno con inserción del escrito de García Torres y del mismo pedimento por conducto del Ministerio de Justicia, para que se sirviera informarlo lo que tuviere por conveniente, con cuyo pedimento se conformó la Sala y se libró la comunicación. La contestación a ésta fue la comunicación de 31 de julio, firmada por el Sr. Don Vicente Romero, que entonces ejercía el Ministerio de Justicia y con la que se dio cuenta a la Sala el 2 de agosto siguiente que la mandó pasar al Ministerio Fiscal con el expediente de la materia. Los conceptos anticonstitucionales que envuelve esa comunicación del Ministerio de Justicia, no menos que los términos acres, virulentos y altamente ofensivos a la primera autoridad judicial de la República, obligaron al expresado Ministerio Fiscal después de haberse encargado del contenido de la referida nota a dar una contestación digna y circunspecta como el caso exigía a pedir a la Sala se insistiera en que el gobierno evacuase el informe acordado y a que diese cuenta al Tribunal Pleno para las demás providencias que creyere conveniente adoptar. V. E. en vista del expediente se sirvió acordar se dirigiese al Soberano Congreso, por conducto de los Excmos. Sres. secretarios la correspondiente consulta en que con motivo de lo ocurrido se manifestara la precisa e indispensable necesidad que había de que por medio de una

consideró que no había falta o delito aparente para proceder a un juicio de purificación, por lo que propuso que se dejase a salvo en sus derechos, decidiéndolo de tal manera la Sala el 28 de noviembre y suscribiéndola sus magistrados García Figueroa, Aguilar y Arce.¹²³ El caso se archivó el 11 de mayo de 1850, dejando pasar así una nueva oportunidad para decidir un primer amparo.

ley se dictaren las reglas o medidas conducentes para que se hicieren efectivas y eficaces las leyes constitucionales de nuestra sociedad, fijándose todos los trámites, todos los medios y maneras con que deba hacerse la instrucción de los expedientes de esta naturaleza, y practicable y expedito el ejercicio desde su principio hasta su término de la atribución que el artículo 25 de la Acta de Reformas da a los Tribunales de la Federación, pues que sin esa ley sería vana e ilusoria tal atribución y por fruto de ella sólo soportarían los mismos tribunales increpaciones atrevidas, injurias y desaires escandalosos. Los desgraciados acontecimientos que sucedieron rápidamente después de aquella fecha por la ocupación de la capital del Ejército Norte Americano paralizaron totalmente el curso de este expediente, y no pudo dirigirse la consulta; pero restablecida la paz por los inapreciables esfuerzos y grandes sacrificios que hizo el Excmo. Sr. Presidente de este Supremo Tribunal cuando estuvo encargado del Supremo Poder Ejecutivo, e instalada nuevamente la Suprema Corte en esa ciudad, se ha hecho más sensible y palpable la necesidad de aquella ley por haberse recibido ya varios recursos, implorando esa protección y amparo de que habla el citado artículo 25 de la Acta de Reformas contra diversas providencias del Supremo Gobierno. Las certificaciones extendidas por las Secretarías de la 2ª y 3ª Sala del Tribunal, especifican cuáles son esos recursos que se han mandado reservar hasta que recaiga la resolución correspondiente a la consulta que V. E. ha acordado que se haga nuevamente. Esos recursos son varios que apoyados en el artículo 25 de la Acta de Reformas se hallan pendientes y continúan viniendo otros; más aún cuando fuera uno solo, bastaría éste para demostrar la imperiosa necesidad que hay de que cuanto antes se dicten esas leyes que expediten el curso de los negocios de esta clase. Nada tiene el Fiscal que añadir a las luminosas ideas que se vertieron en el informe de 29 de agosto del año anterior, extendido por el Excmo. Sr. Presidente de esa Suprema Corte por acuerdo de la misma; y así el Fiscal se reduce a pedir a V. E. tenga a bien [ilegible] se dirija una exposición al Supremo Poder Ejecutivo por el Ministerio respectivo con testimonio íntegro de este expediente para que se sirva hacer la correspondiente iniciativa a fin de que se dicten la ley o las leyes que abracen los puntos indicados por el Fiscal y que recapitulándolos se reducen: 1º. A que para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, se fijen de un modo positivo y seguro las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, expresándose cuáles providencias de las autoridades deben entenderse atentatorias de esos derechos. 2º. Que se especifique de cuáles recursos de protección y amparo debe reconocer esta Suprema Corte y de cuáles los demás tribunales de la Federación. 3º. Que se fijen los procedimientos y [el] modo de sustanciar estos recursos, declarándose si de los que tocan a la Suprema Corte debe conocerse en Tribunal Pleno o turnarse en las Salas como los demás negocios de su resorte. 4º. Que se declara si una sola sentencia debe causar ejecutoria o si han de tener lugar los recursos de apelación o súplica. 5º. Y finalmente, que cuando la resolución del Tribunal adquiera el carácter de irrevocable, de qué modo se hará efectiva para que el Poder Judicial no se ponga en choque con los demás poderes, no quede ilusorio el artículo 25 del Acta de Reformas ni se repitan los sucesos ocurridos en el negocio de García Torres.

¹²³ “Ocurso del General graduado Pánfilo Barasorda en 5 de septiembre de 1849”, *Fondo Suprema Corte de Justicia*, Archivo General de la Nación, caja 34, expediente 242, 1849. Otro caso similar se dio en relación con el ministro del Tribunal Supremo de Guerra y Marina, Francisco Villavicencio, aunque parece que fue resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte. Archivo General de la Nación, caja 34, expediente 246, 1849.

Un nuevo caso fue conocido por la Suprema Corte el 5 de octubre de 1849, a través de su Tercera Sala. Este amparo, promovido por José Félix Rodríguez, se quejó por los procedimientos observados por las autoridades judiciales del estado de Yucatán, cuna del juicio de amparo en el país. Según Rodríguez, que era mexicano por naturalización, residía en Yucatán desde 1846 y había defendido ante tribunales del estado a la señora María Gertrudis Escudero sobre diversos bienes que poseía. Como ganó los juicios promovidos, Rodríguez consideró que se había ganado la enemistad de varias autoridades, a las cuales había afectado en el curso del litigio, por lo que decidió fijar su residencia en la Ciudad de México.

Después planeó un viaje a Europa, para lo cual requería vender unos bienes muebles que había dejado en Yucatán. Sin saber que tenía pendiente una acusación por vago en el estado, al momento de llegar fue aprehendido sin posibilidad de fianza, se le negaba cuanto recurso judicial había intentado; por lo que Rodríguez intentó la vía de amparo con fundamento en el artículo 25 del Acta de Reformas.

Nuevamente, la opinión autorizada del fiscal Casasola predominó en la opinión de los magistrados de la Suprema Corte y su pedimento, basándose en la ausencia de ley reglamentaria del juicio de amparo, consultó la decisión de considerar que la Suprema Corte no tenía atribuciones para dictar providencia alguna contra las resoluciones judiciales del estado de Yucatán, por lo que sugirió que fuese la Secretaría de Relaciones del Poder Ejecutivo Federal, la que interviniese en el caso de Rodríguez. Dicha Secretaría decidió el 9 de noviembre de 1849, por acuerdo de José María Ortiz Monasterio, que “se excite el celo del Señor Gobernador del mencionado Estado para que [...] se administre pronta y cumplida justicia al interesado”.¹²⁴ El gobernador era Miguel Barbachano y enfrentaba los principios de la larga Guerra de Castas, que asoló el territorio de ese estado durante más de sesenta años.

No obstante, resulta paradójico que los buenos oficios de sendos Poderes Ejecutivos, sin mayor fundamento legal, fuesen la solución al problema, en lugar de atribuciones judiciales que por la vía del amparo se le otorgaban constitucionalmente al Poder Judicial de la Federación.

En este mismo año, también se planteó un juicio contra la inconstitucionalidad de una ley federal, no por un particular, sino por el Congreso del estado de San Luis Potosí

¹²⁴ “Ocurso de Don José Félix Rodríguez quejándose de las autoridades del Estado de Yucatán”, *Fondo Suprema Corte de Justicia*, Archivo General de la Nación, caja 35, expediente 263, 1849.

contra el Congreso de la Unión. Veinte años después, se plantearía otro caso similar entre Veracruz y el Congreso de la Unión, cuya repercusión trascendería el siglo XIX y sería el fundamento para establecer la controversia constitucional que, a partir de 1917, se consagra en nuestro artículo 105 constitucional.¹²⁵

Anastasio Parrodi y Francisco León promovieron en representación de la Legislatura de San Luis Potosí un juicio, conforme al artículo 23 del Acta de Reformas, contra el Congreso Federal, por haber expedido la ley del 26 de octubre de 1849 sobre la creación de colonias militares en territorios de tres estados: Querétaro, México y San Luis Potosí.

El escrito datado el 28 de noviembre de 1849, constituye uno de los primeros juicios de inconstitucionalidad contra leyes federales, en él se mencionó que la ley atacaba la independencia y soberanía de los estados:

Si la Federación no ha de ser una simple teoría, si los principios en que se funda se han de respetar, si en la República no se quiere entronizar el despotismo, es indispensable que las primeras autoridades y todas en su línea marchen por el sendero que les demarcan las leyes. Cuando existe un régimen constitucional, cualquier poder que se avance más allá de la línea marcada por la Carta se erige en tirano rompiendo en el mismo hecho el pacto de asociación y los títulos de su existencia legal.

[...]

De estas premisas conocidas por todos, sacamos esta consecuencia práctica: que ninguna autoridad o poder en la República puede mandar una cosa que sea contraria a la Constitución. Está en su artículo 23 [del] Acta de Reformas para conservar claro el imperio de la ley y para contener las demasías de las mismas supremas autoridades, proveyó de un remedio eficaz sometiendo a V. E. la facultad de declarar nula y sin efecto cualquiera providencia que se oponga a algunos de los artículos de nuestra base.¹²⁶

La demanda es tajante en sus términos y no se ha encontrado una argumentación tan clara contra la existencia de las colonias o los distritos militares que fueron práctica común durante la segunda mitad del siglo XIX.¹²⁷ El escrito de la legislatura explicaba

¹²⁵ Manuel González Oropeza, "Las controversias entre la Constitución y la política", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 6, México, 1993, p. 12.

¹²⁶ *Fondo Suprema Corte de Justicia*, Archivo General de la Nación, caja 34, expediente 242, 1849.

¹²⁷ De hecho, los estados de Hidalgo y Morelos fueron establecidos previamente como distritos militares,

que si la ley se había expedido para sofocar las consecuencias de la rebelión de Sierra Gorda, “el remedio que se pone a este gravísimo mal es de peores consecuencias”, y entre los agravios hechos valer estuvieron los siguientes:

1. La ley no incluyó a Guanajuato, en cuyo territorio se dispersaron, en mayor cantidad, los grupos rebeldes.
2. No correspondería al Congreso de la Unión establecer dichas colonias, pues compete al Ejecutivo Federal disponer de las fuerzas armadas del país, por ello esta ley atacaba el principio de división de poderes.
3. Las colonias son figuras ajenas a la Constitución, ésta sólo reconoce los estados y territorios federales.
4. Estas colonias sustraen a los habitantes de sus derechos políticos y de las autoridades civiles de los estados respectivos, instaurando a un magistrado militar como autoridad y sometiéndolo a las autoridades centrales del país.

Lástima que la decisión sobre este caso no conste en el expediente respectivo, pues los agravios presentados resultaban de gran importancia para la configuración del federalismo y del juicio de amparo.

Todos los juicios antes descritos constituyen situaciones excepcionales entre el marasmo y la anarquía que reinó de 1847 a 1849. No podía haber situación política, económica ni social menos propicia para el florecimiento de instituciones de salvaguarda de los derechos humanos que ésta; sin embargo, se estableció el juicio de amparo y se dieron sus primeras expresiones a través de demandas y ocurso. Ninguna situación de emergencia ni rebelión, tampoco invasión sirvió de pretexto para evadir la discusión o tratar de no proceder conforme a la Constitución y las leyes. Quizá para el lector de hoy, la actitud del Poder Judicial, inspirada por el fiscal Casasola, pecó de pasividad y no se atrevió a sentar precedentes innovadores; es fácil juzgar así a ciento cincuenta años de distancia.

No obstante, estos tres años cruciales en nuestra historia jurídica estuvieron plagados de grandes abusos por las autoridades del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial no podía contener tanta arbitrariedad. Para concluir este trabajo, quisiera hacer mención de la queja que elevó a la Suprema Corte de Justicia, el juez Manuel

en 1862, antes de separar su territorio del Estado de México y de declararse nuevos estados de la Federación en 1869.

Ramírez contra el gobernador del Distrito Federal el 28 de mayo de 1849, en la cual se mencionaban los abusos de la autoridad ejecutora de las penas impuestas: “Hay en México una autoridad que debiendo ser el guardián más vigilante de las leyes y las garantías de los habitantes del Distrito, se desentiende de las unas, ataca a las otras y se toma atribuciones que no tiene”.¹²⁸

Esta aseveración no nos es ajena desafortunadamente en los albores del siglo XXI, por lo que la historia reseñada en estas páginas es reciente y, mucho me temo, futura.

LA PRIMERA SENTENCIA DE AMPARO (1849)¹²⁹

Ha sido común reportar las sentencias de los tribunales como datos aislados, sin ninguna referencia al contexto en que se dieron los asuntos judiciales que resolvieron. Lo anterior sucede a pesar de tratarse de sentencias recaídas a asuntos de gran importancia o a fallos que recayeron a los primeros juicios sustanciados ante la Suprema Corte, como el que se explica en este apartado que fue la primera sentencia de amparo. Ello nos lleva a concluir que los estudios judiciales se reducen a conocer las tesis que se desprenden de una o varias sentencias, conociendo de esa manera sólo la abstracción y la generalidad de una tesis que no refleja el contexto de la argumentación que motiva esos fallos. Si se conoce la sentencia o la tesis resultantes, se efectúa un análisis en el vacío. Darle este tratamiento generaría no sólo confusión, sino olvido, pues no se comprenderían las causas políticas y sociales en que se resolvió una causa de relevancia y se reduciría el papel de los jueces a autómatas del legislador.

Entender el entorno de cada resolución de importancia nos ayuda a comprender las tesis y las argumentaciones jurídicas que implican. En el caso de la primera sentencia de amparo, que fuera resuelta por un juez de distrito suplente en San Luis Potosí, el 13 de agosto de 1849, nos ilustra a cabalidad esta deficiencia; ya que sólo se conoce y divulga el breve texto de la sentencia gracias a su descubrimiento y difusión por Santiago Oñate en un periódico de 1955.¹³⁰

¹²⁸ “Don Manuel Ramírez se queja del Sr. Gobernador del Distrito, diciendo que arranca a los acusados del lugar donde los tienen los jueces y los pasa a otros donde se marchan para sus casas”, *Fondo Suprema Corte de Justicia*, Archivo General de la Nación, caja 34, expediente 141, 1849.

¹²⁹ Manuel González Oropeza, “Amparo para un rebelde”, *Revista de la Judicatura federal*, núm. 31, 2011, pp. 133-163.

¹³⁰ Con posterioridad la Suprema Corte de Justicia lo reprodujo con el nombre de “La primera sentencia de amparo, 1849”, en el libro *Homenaje de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en nombre del Poder*

Fueron muchos los pretextos para iniciar una rebelión en la región conocida como Sierra Gorda a mediados del siglo XIX: la invasión de los Estados Unidos y la amenaza de ataque a San Luis Potosí por parte de Zachary Taylor, procedente de Saltillo;¹³¹ la precaria condición de los campesinos; la aceptación del Tratado Guadalupe Hidalgo cediendo una gran parte del territorio nacional; la invasión de los apaches, comanches y otros grupos indígenas y, al final, la plaga del cólera morbus¹³² fueron causas que se conjuntaron entre 1847 y 1849 para hacer el caldo de cultivo de la rebelión de Sierra Gorda, donde el rebelde Eleuterio Quiroz (1825-1849), un joven de 28 años iletrado, antiguo cargador en la hacienda de Tapanco,¹³³ con la orientación de Manuel Verástegui, un hacendado de Rioverde, San Luis Potosí, motivaron hechos que conmocionaron al estado durante este período.

La región de Sierra Gorda poseía una continuidad geográfica y social que permitió el desarrollo de un movimiento armado en 1849, ésta se ubicaba, principalmente, en tres estados distintos: Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí. La región incluía a varios estados y las principales ciudades comprendían a San Luis de la Paz, San José de Iturbide, Victoria (Xichú)¹³⁴ y San Ciro.¹³⁵ Por ello, Antonio López de Santa Anna expidió un decreto para crear el territorio de la Sierra Gorda, formado principalmente de las excolonias militares de San Ciro (San Luis Potosí) y Arista (Querétaro), así como parte de la sierra de Guanajuato hasta la de Santa Rosa Uruga (México).¹³⁶ Posteriormente, por decreto del 7 de marzo de 1854, se delimitaría este territorio

Judicial de la Federación, al Código de 1857 y a sus autores, los ilustres constituyentes, publicado en 1957, pp. 151-154.

¹³¹ Primo Feliciano Velázquez, *Historia de San Luis Potosí*, volumen II, 3ª ed., El Colegio de San Luis y la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2004, pp. 584.

¹³² El cólera morbus entró por Texas (Brownsville) y llegó a San Luis Potosí (Salinas) en octubre de 1849, dispersándose en junio de 1850. Velázquez, *op. cit.*, p. 591.

¹³³ O.L.A., "Origen y progreso de la Revolución de Sierra Gorda 1847-1849", *Archivos de Historia Potosina*, volumen IX, Academia de Historia Potosina A.C., 1977-1978, p. 5.

¹³⁴ María Elena Galaviz de Capdevielle, "Eleuterio Quiroz y la rebelión de 1847 en Xichú".

¹³⁵ Su importancia llegó a convertir a la región en un Departamento el 7 de marzo de 1854, ya que contó con más de 55 mil habitantes. Antonio García y Cubas, *Atlas Mexicano*, Cartas XXVI y XXX, México, 1858.

La Constitución federal de 1857 eliminó este territorio de la división geográfica. El discurso republicano del siglo XIX se refería a la Sierra Gorda como "el cruceo principal de los caminos más necesarios del interior" del país. Carmen Vázquez Mantecón, "La Sierra Gorda, cruceo más necesario de los caminos del interior, 1840-1855", *Sierra Gorda: Pasado y presente*, Colección Cuarta de forros, pp. 182-183.

¹³⁶ María Elena Galaviz de Capdevielle. "Descripción y pacificación de la Sierra Gorda", p. 34.

y se fijaría como capital la villa de San Luis de la Paz (Guanajuato).¹³⁷ Esta entidad perduraría hasta el decreto del 27 de mayo de 1857, donde se ordenó el cese del jefe político y la desaparición de este territorio, que existió durante escasos cuatro años.

Aunque el jefe revolucionario Quiroz se levantó originalmente en Guanajuato, en el poblado de “Xichú de los indios”, denominado Victoria a partir del 1 de diciembre de 1849, este estado concedió amnistía a los sublevados,¹³⁸ por lo que el movimiento se trasladó a San Luis Potosí.¹³⁹ El 9 de marzo de 1849 atacaron las haciendas del Jabalí y del Venado y se dirigieron a Ciudad del Maíz y Rioverde. Su meta era ocupar la capital de San Luis Potosí e imponer a Pedro Sámano como gobernante.

Los problemas políticos ventilados entre el gobierno de San Luis Potosí y su grupo opositor, ubicado en Rioverde, se sumaron al torbellino de la rebelión de Sierra Gorda. Esta se maximizó con la ideología social de Manuel Verástegui,¹⁴⁰ quien a través de la formulación del Plan político y eminentemente social, proclamado en Rioverde por el Ejército regenerador de Sierra Gorda, circulado el 18 de marzo de 1849, le dio un tinte de reclamo social que legitimó la violencia y el pillaje que hasta entonces había caracterizado a los sublevados.¹⁴¹

A pesar de la exitosa campaña inicial de los rebeldes, Quiroz fue derrotado en abril de 1849 en Santa María del Río y fue perseguido hasta la Peñamiller, Querétaro, donde fue aprehendido y ejecutado el 6 de diciembre de 1849. Su lucha rebelde lo llevó incluso a pretender aliarse con las tropas americanas, ofrecimiento que el

¹³⁷ Edmundo O’Gorman, *Historia de las divisiones territoriales de México*, 5ª ed., México, Porrúa, 1979, p. 114.

¹³⁸ Leticia Reina, *Las rebeliones campesinas en México (1819-1906)*, 5ª ed., México, Siglo XXI, 1998, p. 296.

¹³⁹ Quiroz era desertor del ejército, por lo que no le favorecía la amnistía; sin embargo, sus compañeros de armas sí podían beneficiarse. Él se había desempeñado como soldado del batallón denominado “4 Ligero de las Fuerzas Auxiliares” en el estado de Guanajuato, el cual formaba parte de la división del general Gabriel Valencia. Su superior fue el sargento Francisco Chaire, con quien se unió en la desertión y formaron inicialmente una gavilla. Su historial criminal comenzó el 1 de diciembre de 1847, con el asesinato de un coronel Villa, tres alcaldes (Arteaga, Palmillas y Nogalito), de Fernando Pérez (acompañado de la violación de sus hijas) y de Alejo Urías (cercenándole los brazos antes de matarlo). O.L.A., *Origen y progreso...* p. 10.

¹⁴⁰ Manuel Verástegui se relacionó con Quiroz, a través de Valentín Camargo, secretario de Quiroz, y de Hilario Correa, hermano político de este hacendado. Su motivación inicial era vengarse del gobierno del estado por haberlo destituido del cargo de prefecto de Rioverde y disputarle la gubernatura a Julián de los Reyes.

¹⁴¹ Dicho Plan contuvo importantes medidas que fueron inspiración para el Congreso Constituyente de 1856-1857 y planes revolucionarios, como el de Ayala, del 28 de noviembre de 1911 con respecto a la reforma agraria.

general Butler declinó en razón de la negociación del tratado de paz.¹⁴² Su causa, no obstante, dejó el ideario de resolver los problemas sociales que aquejaban a la población potosina, gracias a la intervención de Manuel Verástegui,¹⁴³ quien redactó el plan mencionado.

Para neutralizar los efectos de la sublevación, el Gobierno federal resolvió aliviar la condición miserable de los habitantes de la región suprimiendo las alcabalas en los pueblos de Tierra Blanca y Xichú, ya que estos impuestos afectaban seriamente a la población indígena. Asimismo, estableció el presidente José Joaquín Herrera tres colonias militares y repartió tierras entre las familias más necesitadas, además les dio concesiones a los jefes y oficiales de la guardia nacional para que permanecieran en las colonias de la Sierra Gorda. No obstante, parece que la real pacificación sobrevino con la entrega de dinero a los cabecillas, a través de un acuerdo tomado el 15 de mayo de 1849.¹⁴⁴

Los campesinos potosinos presentaban serios agravios, antes de la rebelión de Sierra Gorda, en zonas cercanas a esa región. Por ejemplo, se tiene noticia del levantamiento de los campesinos de Ahualulco en octubre de 1847, quienes pugnaron por el establecimiento de ejidos, a partir de la gran extensión de la hacienda de Bocas; así como de los abusos del administrador de dicha hacienda al desalojar al arrendatario Dolores Leija en 1848 y los sucesos de diciembre de este último año, donde los peones exigieron mejor alimentación; todo ello ilustra la aguda miseria de los campesinos en el estado.¹⁴⁵

De la misma manera, se acompañaron medidas para subsanar el daño infringido a los hacendados por la rebelión, se les otorgaron exenciones de contribuciones por dos años, mediante la comprobación de los daños ocasionados por la sublevación.¹⁴⁶

Pero quizá la repercusión más trascendente de estos movimientos se dio unos años después con el voto particular de Ponciano Arriaga, que sometió ante el Congreso

¹⁴² Arcadio Castro Escalante, *266 gobernantes de San Luis Potosí 1592-1998*, Ediciones Caesa, 1998, p. 95.

¹⁴³ Manuel Verástegui Suárez no fue originario de Rioverde, pero su familia tuvo gran influencia en la región. Sus padres fueron Joaquín José Verástegui y Mariana Suárez. El hijo de Manuel, José Casimiro Verástegui Correa, fue vocal del Consejo de Guerra que juzgó a Maximiliano.

¹⁴⁴ Leticia Reina, "La rebelión campesina de Sierra Gorda (1847-1850)", *Sierra Gorda: Pasado y presente*, Colección Cuarta de forros, p. 157. Se propuso dar a Quiroz tres mil pesos para que los repartiera entre los demás jefes, adicionalmente, se darían seis mil pesos para indemnizar a quienes depusieran sus armas.

¹⁴⁵ Horacio Sánchez Unzueta, *Un motín de campesinos en la Hacienda de Bocas SLP 1847-1853*, Serie Cuadernos 78, 1982, p. 12.

¹⁴⁶ Reina, *op. cit.*, p. 298.

Extraordinario Constituyente de 1856-1857 la función social de la propiedad privada.¹⁴⁷ El voto se lee en la sesión del 23 de junio de 1856, cuando el ilustre potosino, miembro de la Comisión de Constitución, presentó en la forma de un voto particular sus ideas para remediar los abusos del ejercicio del derecho de propiedad:

Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo.

Ese pueblo no puede ser libre, ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad.¹⁴⁸

Arriaga propuso la eliminación de los abusos del derecho de propiedad y no la destrucción del derecho mismo, ya que la derogación sería una decisión temeraria e imposible.¹⁴⁹ No obstante, Arriaga describe en su voto la condición de los peones y campesinos que se mantuvo hasta la Revolución, por lo que propuso que sólo el trabajo justifica la propiedad, pues:

El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión teniendo los requisitos legales, pero no se declara, confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción. La acumulación en poder de una o pocas personas de grandes posesiones, sin trabajo ni cultivo, ni producción, perjudica al bien común y es arbitrario a la índole del gobierno republicano y democrático.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Arriaga había sido diputado ante el Congreso del Estado de San Luis Potosí y en tal carácter propuso la creación de la procuraduría de pobres, que fue la primera institución de protección a las clases menesterosas, entre las cuales se comprendían los indígenas. El 21 de diciembre de 1848, Arriaga llegó a ser presidente del Congreso del Estado. Rosa Helia Villa de Mebius, *San Luis Potosí. Una historia compartida*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1988, p. 110. Manuel Ramírez Arriaga, *Ponciano Arriaga, el desconocido*, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1965, p. 143.

¹⁴⁸ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*, tomo I, México, 1857, p. 547.

¹⁴⁹ Zarco, *op. cit.*, p. 551.

¹⁵⁰ Esta fue la primera de diez proposiciones que hizo en su voto particular ante el Congreso Constituyente. Zarco, *op. cit.*, p. 568.

UNA INVASIÓN QUE TEMPLÓ A LA JUSTICIA

Aunque el Plan político y eminentemente social, adoptado por Quiroz y elaborado por Verástegui, le dio profundidad revolucionaria a la rebelión de la Sierra Gorda, ganándose adeptos y proponiendo una ideología social que inspiraría el liberalismo de la segunda mitad del siglo XIX, en opinión de Leticia Reina:

La liga del movimiento con intereses políticos diferentes a los de los campesinos lo llevó al fracaso. El movimiento prosperó mientras se movió en su territorio organizado en guerrillas y protegido por la orografía del lugar; pero una vez que se salió de su tierra con fines políticos diferentes y atacó nuevas ciudades, sufrió una derrota militar, la muerte de su líder y el fin del propio movimiento.¹⁵¹

La guardia nacional de San Luis Potosí, dirigida por Ponciano Arriaga, estuvo capacitada para enfrentar la invasión de las tropas de los Estados Unidos, así como la rebelión de la Sierra Gorda. El Ejército federal poco intervino en la defensa del estado y los gobiernos locales se aliaron para enfrentar esta conflagración.¹⁵²

Esta capacidad de autodefensa y el caos del Gobierno general provocaron que cada estado adoptara decisiones en materia de defensa y relaciones exteriores. La primera provocó algunos malos entendidos entre el Ejército federal y la guardia nacional de San Luis Potosí, integrada por ciudadanos de la misma entidad, que fueron subsanados gracias a la persuasión de Arriaga y la actuación prudente del gobernador Ramón Adame¹⁵³ y el vicegobernador Mariano Ávila. Por su parte, el general del Ejército Juan V. Amador también colaboró para lograr la armonía requerida en esos momentos de emergencia.

No obstante, el tema más álgido fue el relativo a la celebración de un tratado de paz que finalizara la invasión norteamericana. Algunos estados resintieron, con razón, la negociación de dicha paz a costa de la mitad de nuestro territorio nacional; sobre todo cuando la mayor parte de las hostilidades se mantenían gracias a la lucha de las

¹⁵¹ Reina, "La rebelión campesina...", *op. cit.*, p. 164.

¹⁵² Manuel Muro, *Historia de San Luis Potosí*, Segundo tomo, Sociedad Potosina de Estudios Históricos. Facsímil de la primera edición publicada en 1910, 1973, p. 557. Ramírez, *op. cit.*, p. 154.

¹⁵³ Fue gobernador del 12 de agosto de 1847 al 3 de enero de 1848. El vicegobernador Ávila entró en funciones del 3 al 20 de enero de 1848.

distintas guardias nacionales estatales¹⁵⁴ y, de esta manera, planteaban una táctica de guerra de guerrillas. Por otra parte, el Gobierno general temía que si no se firmaba un tratado para finalizar las hostilidades, el invasor podría apoderarse de todo el territorio del país, ya que había tomado la capital.

Estas tensiones se dieron y se agregaron al problema de la rebelión de Sierra Gorda, afectando el ambiente político de San Luis Potosí. El 25 de agosto de 1847, el gobernador Adame propuso el desconocimiento de cualquier tratado que se firmara y, el 12 de enero de 1848, el vicegobernador Ávila desconoció formalmente el Gobierno federal por haberse rendido ante el invasor. Aunque el Congreso del estado no aceptó el decreto de desconocimiento, Ávila lo mandó publicar. Adame retorna al cargo de gobernador y se manifiesta contrario al desconocimiento del Gobierno federal, aunque permanece firme en su oposición al tratado que se firmaría el 2 de febrero de 1848, con el nombre de Guadalupe Hidalgo.

Adicionalmente, el mismo día, otra sublevación se agrega a la anárquica condición de México. El expresidente Mariano Paredes Arrillaga y el fraile español, Celedonio Domeco de Jarauta, toman las armas contra el gobierno establecido. El Congreso del estado de San Luis Potosí, para terminar con la oposición al Gobierno federal, decide remover al gobernador Adame y nombrar para el cargo a Julián de los Reyes el 6 de febrero de 1848, formalizándolo a través del decreto 38, publicado el 3 de abril de 1848.¹⁵⁵ Por ello, todos los ciudadanos tomaron parte en los acontecimientos: como miembro de la guardia nacional, como autoridad local pronunciándose sobre el Tratado y adoptando las medidas de seguridad que se requirieran o como hacendado movilizándolo su capital y peones para la defensa de sus propiedades.

Uno de esos hacendados fue Paulo Verástegui, dueño de la hacienda de San Diego, quien desde mayo de 1847 organizó a la guerrilla, en esa zona de San Luis Potosí, contra las fuerzas de Zachary Taylor y divulgó el siguiente manifiesto:

¹⁵⁴ La guardia nacional o milicia cívica es la fuerza armada no permanente, que se autoriza por la Constitución, los propios ciudadanos que la forman nombran a sus jefes, bajo el comando y dirección del gobernador del estado, con la instrucción y capacitación del ejército federal.

¹⁵⁵ Mariano Martínez es gobernador sustituto del 28 de julio al 8 de agosto de 1848 y De los Reyes es gobernador provisional del 8 al 19 de agosto del mismo año. Finalmente, De los Reyes es electo gobernador constitucional a partir del 20 de agosto de 1848, siendo sustituido por el vicegobernador, José María Otahegui, del 21 de octubre de 1848 al 4 de abril de 1849. Cuando Quiroz se establece en Rioverde y comienza la negociación con Manuel Verástegui el 14 de marzo de 1849, Otahegui estaba encargado del despacho del gobernador. Francisco Soberón sustituye al vicegobernador del 5 al 25 de abril de 1849, asumiendo nuevamente el cargo De los Reyes en esta última fecha. González Oropeza, *Constitución y derechos humanos...* p. 234.

Que así como todos y cada uno de los mexicanos estamos obligados a defender nuestra nacionalidad tomando las armas personalmente, porque ha llegado el caso de que la Nación toda se levante a tomar venganzas y reparación de los agravios que ha recibido; yo, que así lo haré también, quiero emplear parte de los bienes que tengo en ayudar a mis compañeros de armas para que nunca y bajo ningún pretexto las dejen de la mano, ni se retiren del teatro de la guerra hasta morir gloriosamente o haber acabado con la infame horda de salvajes que ha soñado en la conquista de este hermoso país y la esclavitud de nuestra raza... ¡Guerra eterna entre ambas razas, hasta que una u otra acabe en este país!¹⁵⁶

Cuando se discutió la ratificación del Tratado Guadalupe Hidalgo en el Congreso de la Unión, Ponciano Arriaga como diputado federal votó en contra de éste.¹⁵⁷ Sin embargo, al final se aprobó por 51 votos a favor y 35 en contra.

Las críticas de la prensa contra el tratado fueron las primeras reacciones que se reprimieron. El juicio de amparo previsto en el artículo 25 del Acta de Reformas, aprobada el 18 de mayo de 1847, fue intentado por el editor Vicente García Torres contra la confiscación de su imprenta y la persecución de su persona, con el ánimo de encarcelarlo. Él interpuso la primera demanda de amparo el 26 de julio de 1847, sobreseída junto con otras cuatro más, el 23 de agosto de 1848.¹⁵⁸

De la misma manera, el periodista y posterior candidato a juez de distrito suplente, Vicente Busto, escribió un artículo contra la negociación del tratado de paz en un periódico independiente y el presidente de la República ordenó su expulsión del país; se le instruyó al comandante Juan V. Amador que implementara la orden presidencial en San Luis Potosí. Curiosamente, Busto acude al vicegobernador Mariano Ávila, en funciones de titular del poder ejecutivo, conecedor de su posición contraria a la firma de un tratado, y obtiene de este funcionario un acuerdo en los siguientes términos, 13 de julio de 1847:

Hasta no saber la resolución que di a una comunicación dirigida por el Estado, en la que sostiene sus fueros, su soberanía e independencia: La obligación en que se halla el Exmo. Sr. Gobernador de prestar *amparo y protección* a todos sus ciudadanos, en fin, el deber

¹⁵⁶ Villa de Mebius, *op. cit.*, p. 108.

¹⁵⁷ Su credencial como diputado federal fue aprobada el 1 de mayo de 1848. Ramírez, *op. cit.*, p. 172.

¹⁵⁸ Manuel González Oropeza, *Constitución y Derechos Humanos. Orígenes del control jurisdiccional*, Editorial Porrúa-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2009, pp. 237-243.

sagrado en que se encuentra de no consentir en manera alguna que se ultraje, *en lo más leve, las garantías individuales de los potosinos*.¹⁵⁹

Aunque este acuerdo es cuestionable, muestra la preocupación de las autoridades estatales por la protección de las garantías individuales,¹⁶⁰ ya denominadas así por el Acta de Reformas, y la utilización del concepto de amparo contra actos arbitrarios y contrarios a la Constitución, incluso de las propias cartas fundamentales estatales.

La oposición contra el Tratado Guadalupe Hidalgo encontró igualmente un medio de protección en el Acta de Reformas, a través del “reclamo” establecido en su artículo 23. Santa Anna suprimió la libertad de expresión e imprenta con motivo del Tratado, a través del decreto del 11 de julio de 1847. Por lo que, al tratarse de una norma general, Mariano Otero diseñó en el Acta de Reformas este medio por el cual se consultaba a las Legislaturas estatales la constitucionalidad de una ley federal, tomando la votación de la Suprema Corte y declarando la anulación de la norma, con efectos generales, si la mayoría de las Legislaturas la consideraban anticonstitucional.

De esta manera, el 4 de agosto de 1847 un grupo de cuarenta y dos diputados reclamaron el decreto expedido contra la libertad de prensa.¹⁶¹ Igualmente, once diputados del Congreso de la Unión presentaron un reclamo ante la Suprema Corte el 1 de junio de 1848. A pesar de los agudos argumentos vertidos en el reclamo, la Suprema Corte se negó a tramitarlo, pues interpretó el artículo 23 del Acta de Reformas que sólo procedía contra leyes y no había expresamente una facultad para tramitar reclamos contra tratados internacionales.¹⁶²

¹⁵⁹ Ramírez, *op. cit.*, p. 218.

¹⁶⁰ Quizá como reminiscencia de los antiguos amparos españoles, la autoridad ejecutiva, depositaria de las funciones judiciales, otorgaba cartas de amparo o *seguros*, que implicaban la protección de una autoridad superior para que ninguna persona o autoridad inferior pudiera provocar algún daño al amparado, como el otorgado por la reina Isabel de España a Ramiro Núñez Guzmán, que temía por su integridad por el altercado que tuvo con Fadrique Enríquez. Alfonso Martínez Rosales, “Amparos Virreinales en San Luis Potosí y el juicio de amparo mexicano”, *Archivos de Historia Potosina*, vol. V, núm. 4, 1974, pp. 273-276.

¹⁶¹ Manuel González Oropeza y Pedro A. López Saucedo, *Las resoluciones judiciales que han forjado a México. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX. 1825-1856*, Comisión del Poder Judicial para el Bicentenario del inicio de la Independencia y del Centenario del inicio de la Revolución mexicana, 2009, pp. 92-99.

¹⁶² González Oropeza y López Saucedo, *op. cit.*, pp. 134-151.

EL AMPARO VERÁSTEGUI Y EL JUEZ SEDICIOSO

El estado de San Luis Potosí no era ajeno a la sustanciación de antiguos amparos durante la época colonial. En 1628 el cacique tlaxcalteca Juan Ventura Vázquez promovió un amparo contra la ocupación de las tierras de la comunidad en San Luis Potosí, por parte de Pedro de Vega, en el pueblo de Asunción de Tlaxcalilla.¹⁶³

En 1683, año de interposición del amparo colonial más conocido en San Luis Potosí,¹⁶⁴ el Alcalde Mayor tuvo que enfrentar una rebelión de los chichimecas de Rioverde, proponiendo al virrey en turno la formación de seis compañías de milicia como tropas presidiales.¹⁶⁵

Muchos años después, Manuel Verástegui fue señalado por Quiroz, la prensa¹⁶⁶ y el Gobierno de la entidad como el ideólogo de la rebelión y autor del *Plan político y eminentemente social* que sustentó el movimiento armado. Como se recuerda, en los artículos adicionales a dicho plan, se propuso en el artículo primero a Pedro Sámano como gobernador interino,¹⁶⁷ quien otorgó al propio Verástegui el amparo

¹⁶³ José Francisco Pedraza, "Amparo promovido por lo naturales de Santa María del Río, S.L.P. en 1683", *Archivos de Historia Potosina*, vol. II, núm. 2, 1970, p. 107. Hubo otros cuatro amparos más conocidos en San Luis Potosí: 1630, para dirimir controversia sobre la posesión de doctrinas de administración eclesiástica (circunscripciones eclesiásticas) entre frailes franciscanos y agustinos; 1641, otro amparo sobre la posesión de la división eclesiástica en la ciudad de San Luis Potosí; 1683 el amparo promovido por los indígenas de Santa María del Río respecto de la propiedad de unas tierras y en 1748, el amparo promovido por vecinos de Soledad de los Ranchos que eran molestados en la posesión de sus ranchos.

¹⁶⁴ "Amparo promovido por los naturales de San María del Río", versión paleográfica de Rafael Murguía, notas de J. Francisco Pedraza, *Archivos de Historia Potosina*, vol. II, núm. 1, 1970, pp. 27-62.

¹⁶⁵ Pedraza, *op. cit.*, p. 110.

¹⁶⁶ *La Época. Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí*, tomo IV, núm. 344. Martes 24 de abril de 1849, p. 3. Bajo el rubro de "Sublevados de la Sierra" se lee: "La voz pública ha señalado desde San Luis Potosí, a D. Manuel Verástegui como el autor principal de ese plan, el más criminal y desorganizado de cuantos han figurado en nuestras revueltas domésticas".

¹⁶⁷ *La Época. Periódico Oficial de San Luis Potosí*, tomo IV, núm. 335. Viernes 23 de marzo de 1849, p. 4. Sámano, nacido en 1805, tuvo una carrera política más que judicial: en noviembre de 1836 fue regidor del Ayuntamiento de San Luis Potosí; en julio de 1843 fue juez segundo de lo criminal en el Estado, también interino; el 18 de abril de 1844 fue designado prefecto de Rioverde, hacia 1847 ya es electo diputado local y llega a ser presidente del Congreso en febrero de 1848. En la elección para gobernador de 1848 funge por vez primera como candidato al puesto. En 1853 es alcalde 4º del Ayuntamiento de San Luis Potosí y el siguiente año, 1854, es juez de paz, para concluir su carrera como administrador de correos de 1858 a 1866. El 9 de marzo de 1849, se formó la terna de suplentes para juez de distrito: Sámano, Vicente Busto y Doroteo Fernández. Héctor Aldasoro Velasco. *La primera sentencia de amparo dictada a nivel federal el 13 de agosto de 1849, en el Estado de San Luis Potosí*.

y la protección de la justicia federal. De esta manera, podemos concluir con relativa facilidad que el juez que dictó la primera sentencia de amparo fue parte de la rebelión y de las pasiones políticas que se desataron a partir de la elección del gobernador del estado, así como de las desavenencias surgidas por la deprimente condición social de los campesinos y la injusta invasión de los Estados Unidos a nuestro país.

En la sentencia del 13 de agosto de 1849, Sámano otorga la protección de la justicia federal a Verástegui, quien había sufrido a consecuencia de una orden de destierro. La argumentación sostenida en la sentencia es que dicha orden no era consecuencia de ningún juicio y el pronunciamiento lo había expedido el Poder Ejecutivo del estado, cuando debería haber sido el Poder Judicial, al tratarse de una pena. Con posterioridad a la sentencia, como contestación a la queja y duda de ley que interpusiera el gobernador De los Reyes por la intervención de la justicia federal, Sámano informó al secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos que Verástegui ya había sido indultado por el Gobierno general y que, sin embargo, el gobernador lo había desterrado “con motivo de la parte que ha tenido en los sucesos de la Sierra”.¹⁶⁸

La resolución en sí misma es cuestionable, ya que no sólo había conflictos de interés por parte del juez, Pedro Sámano, que era, a la vez, candidato a la gubernatura, sino porque, según se ha afirmado, la orden de destierro había sido revocada el 11 de agosto del mismo año; en consecuencia, ya no existía el acto reclamado.¹⁶⁹ Adicionalmente, el acuerdo del Pleno de la Suprema Corte, tomado un año antes de esta sentencia, el 4 de agosto de 1848, había fijado el criterio de que los cinco juicios de amparo promovidos entre 1847 y 1848 quedaban en reserva hasta que se fijaran los criterios de cómo proceder y qué procedimiento sustanciar,¹⁷⁰ por lo que técnicamente no se podía resolver ningún juicio de amparo hasta que la Suprema Corte determinara

¹⁶⁸ En escrito del 22 de agosto de 1849, De los Reyes consulta al presidente de la República, a través del secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos, si el artículo 25 del Acta de Reformas facultaba a los jueces federales para intervenir en los actos de los gobiernos de los estados. El resultado de la sentencia de amparo fue el siguiente: el 1 de septiembre de 1849, la Suprema Corte de Justicia dio por terminada la licencia al juez de distrito propietario en San Luis Potosí, José María Esparza y Peredo. Archivo General de la Nación, Grupo Documental 118, ramo justicia, vol. 359, expediente 6, fojas 56-95. Posteriormente, en 1856, se le abrió a Verástegui un proceso penal ante el juzgado de distrito, fue acusado de peculado por haber dispuesto de cuatro mil setecientos pesos de la Aduana de la región de Rioverde para enfrentar la rebelión de Sierra Gorda. Verástegui solicitó al presidente de la República que “sobreseyera” el juicio el 4 de octubre de 1856. Archivo General de la Nación, Grupo Documental 118, ramo justicia, vol. 550, expediente 47, fojas 257-261.

¹⁶⁹ González Oropeza, *Constitución y derechos humanos...* p. 235.

¹⁷⁰ *Ibidem*, pp. 242, 243, 264 y 265.

el procedimiento o el legislador aprobara la correspondiente ley reglamentaria del artículo 25 del Acta de Reformas, requisito que no sucedió hasta que se expidió la Constitución de 1857 y su respectiva ley de amparo el 30 de noviembre de 1861, con el nombre de Ley Orgánica de Procedimientos de los Tribunales de la Federación que exige el artículo 102 de la Constitución Federal para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma; es decir, catorce años con posterioridad.¹⁷¹

No obstante, esta sentencia motivó la interpretación constitucional por parte de los juzgados de distrito, que finalmente marcó el camino procesal para la sustanciación del juicio de amparo, reservando a la Suprema Corte la revisión de las sentencias de los juzgados de distrito y dio las bases para que la omisión legislativa no fuera impedimento en el ejercicio de una facultad constitucional,¹⁷² como es la protección jurisdiccional de las garantías individuales. Pero 1849 no representó únicamente el avance de esta institución jurídica de capital importancia, sino que en ese año comenzó el desarrollo industrial en nuestro país, dando inicio al telégrafo y a la construcción del ferrocarril.

La situación política del gobernador Julián de los Reyes empeoró a partir de 1850, pues fue acusado de usurpar funciones de la Diputación Permanente, de negarse a publicar los decretos aprobados por la Legislatura y de otras infracciones a la Constitución del Estado y la federal. El Congreso del Estado le inició un procedimiento de juicio político el 28 de diciembre de 1850, pero De los Reyes, en lugar de someterse a éste, clausuró las labores de la Legislatura. Lo anterior provocó que se iniciara una acusación ante el Congreso de la Unión, por violación al

¹⁷¹ No obstante, la necesidad de acceder a la justicia, en esta época de gran autoritarismo, no se podía contener y el 5 de noviembre de 1849, Pedro Aguirre solicitó amparo al segundo juez suplente de distrito en Coahuila, Miguel Gómez y Cárdenas, contra los ataques del Ejecutivo del Estado. En este caso dictó providencias, pero no llegó a dictar resolución aparentemente, ya que consultó directamente al secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos sobre la procedencia del juicio. De la misma manera, en Coahuila, debido al repique de campanas que se dio el 22 de octubre de 1849, sin la autorización gubernativa correspondiente; se multó al Sr. Sánchez Navarro y otros, quienes acudieron igualmente ante el juez de distrito el 31 de octubre del citado año. Archivo General de la Nación, Grupo Documental 118, ramo justicia, vol. 345, expediente 2, fojas 2-44. Finalmente, en 1851, otra orden de destierro fue conocida a través del juicio de amparo de Gumersindo Layfa, quien interpuso contra la orden del presidente de la Junta Municipal de Mazatlán. Archivo General de la Nación, Grupo Documental 118, vol. 360, expediente 2, fojas 18-42.

¹⁷² La Suprema Corte había mantenido que “el citado artículo constitucional [25], por la misma generalidad propia de su clase, hace indispensable que una ley secundaria fije los casos y circunstancias en que deba tener lugar, determine los medios y maneras con que deban proceder los tribunales para impartir esta protección [el juicio de amparo]”. Enrique Arizpe Narro, *La primera sentencia de amparo*. Suprema Corte de Justicia, 2006, pp. 41-43.

principio de división de poderes, establecido en el artículo 29 del Acta de Reformas, concretamente por arrogarse facultades legislativas.¹⁷³

El 31 de marzo de 1851 el Congreso de la Unión conoció las acusaciones enderezadas contra De los Reyes. Comprendiendo su situación, pidió licencia y viajó a la Ciudad de México. Ponciano Arriaga sostuvo las acusaciones en la Cámara de Diputados federal. Al frente del gobierno quedaron tres gobernadores interinos: Silvestre López Portillo, Miguel Lazo y Guadalupe de los Reyes.

A pesar de que De los Reyes fue absuelto por el Congreso de la Unión el 23 de marzo de 1852, regresando a su cargo tres días después, quizá debido al apoyo que gozó del presidente de la República, Mariano Arista, la enemistad de sus opositores llegó al extremo de comisionar a un asesino, Andrés López Morales, para atentar contra De los Reyes. Se sabe que se le pagó la cantidad de ocho mil pesos.¹⁷⁴

Estas son las circunstancias que fijaron el contexto de la primera sentencia de amparo, como cruento testimonio de una noble institución que se redime del caos que rodea nuestra turbulenta historia política y social.

LOS PROYECTOS CONSTITUCIONALES DE REJÓN EN YUCATÁN

Con los gobiernos provisionales de Valentín Gómez Farías, durante el interregno de Santa Anna, Manuel Crescencio Rejón tuvo oportunidad de ejercer puestos ministeriales; en agosto de 1840 fue nombrado secretario del Interior, cuando el Ministerio de Relaciones se había escindido en Interior o Gobernación y Relaciones Exteriores. Poco duró Crescencio Rejón en este cargo, pues una revuelta en la Ciudad de México obligó al gobierno constituido a salir. Esto lo forzó, para el bien de la República, a concentrar su atención en Yucatán.

A pesar de los vaivenes del centro, Yucatán se mantuvo en el sistema federal a pesar de la labor monárquica de sus coterráneos, José Segundo Carbajal y José

¹⁷³ Muro, *op. cit.*, pp. 30-36. La acusación fue formalizada por los diputados locales Joaquín López Hermoso, por usurpación de funciones, y Ramón Pastor, por disolver el Ayuntamiento de San Luis Potosí.

¹⁷⁴ Circulando en su carruaje por la calzada de Guadalupe, en la capital de San Luis Potosí, De los Reyes se bajó para saludar a Lino Ortiz y del Convento de la Merced, salió inesperadamente Andrés y lo asesinó en la vía pública. Jesús Motilla Martínez, *Entonces lo matan: del asesinato del gobernador potosino don Julián de los Reyes*, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2001, p. 59. Carlos Gama Morales, *Apuntes de Geografía e Historia de Rioverde*, San Luis Potosí, Asociación Cultural Zona Media A.C., Grupo de Historia, s.p.i., p. 31.

María Gutiérrez de Estrada. En 1840, la Legislatura del Estado decidió restablecer la Constitución de 1825 y aprobó reformarla, pues era claro que el sistema federal original de esa Constitución y de la Federal de 1824 requería de modificaciones. Para ello se confió a Manuel Crescencio Rejón la jefatura de la Comisión de Reformas.

El proyecto de Constitución para Yucatán en 1840, que se debe a la creatividad de Rejón, fue la culminación de su carrera como parlamentario y estadista. Esto confirma la regla de que muchas de las instituciones políticas y jurídicas de la federación han sido iniciadas desde los propios estados. Sus ideas son pioneras y atrevidas: establecimiento de un Poder Ejecutivo colegiado depositado en tres personas, un gobernador y dos cónsules, tal como lo había propuesto desde el Congreso federal de 1824; elección popular directa de todos los cargos electivos del Estado; responsabilidad ilimitada de los funcionarios de la administración y de sus colaboradores; institución de un jurado popular; libertad de cultos y de prensa, y por último, establecimiento del juicio de amparo para protección de los derechos del hombre.

De las instituciones propuestas, la que logró mayor trascendencia fue, precisamente, el juicio de amparo ideado para la República de Yucatán. Su proyecto dividía la competencia del amparo como instrumento de constitucionalidad, el cual sería sustanciado en forma directa por la Suprema Corte yucateca; sin embargo, correspondía a los jueces de primera instancia el amparo contra la violación de los derechos del hombre. El proyecto fue aprobado el 31 de marzo de 1841 por el Constituyente local y entró en vigor el 16 de mayo del mismo año.

Ante este proyecto de Constitución, desde el cargo de diputado, Rejón propuso el 5 de abril de 1847 que, debido al infeliz desarrollo de la guerra, el Congreso debería votar por la nueva entrada en vigencia de la Constitución de 1824; Mariano Otero, compañero de Rejón en la Cámara, propuso que se estudiaran las reformas necesarias para que esa Constitución entrara de nuevo en vigor, pero con las adecuaciones necesarias.

Al discutirse la propuesta de Rejón referente al establecimiento del juicio de amparo, Otero propuso su modificación: que su sustentación fuera en los tribunales federales y no en los estatales. Debido a la ausencia de nuestro personaje en la discusión del Acta de Reformas de 1847, por la persecución de Santa Anna en su contra, el juicio de amparo se circunscribió a la defensa de los derechos del hombre violados por actos y leyes del Congreso y del Ejecutivo, desechándose su idea original, debido también a la influencia de Otero, de hacer procedente el juicio contra actos del propio

Poder judicial. En palabras de Echánove Trujillo, “Así fue como el *amparo* de Rejón, mutilado y mal comprendido, pasó a formar parte de la Constitución mexicana”.¹⁷⁵

LA CONSTITUCIÓN YUCATECA DE 1841 Y EL JUICIO DE AMPARO

El control constitucional y la protección de los derechos humanos fueron considerados funciones que se tenían que desarrollar políticamente durante la primera mitad del siglo XIX. Este control político reflejaba la preocupación de las instituciones por preservar la supremacía constitucional y la protección de los derechos, no como una cuestión de litigio entre particulares, sino como producto del interés público que mantenían el gobierno federal y el de los estados.

Debido a la tradición del derecho codificado y de la ilustración francesa, la idea de que los jueces fueran los garantes de tales principios resultaba alejada de la realidad mexicana. ¿Quiénes y cuántos podían acceder a la justicia impartida por los tribunales?, ¿cuánto costaba la justicia antes de la vigencia del artículo 17 de la Constitución de 1857, cuando se abolieron las costas judiciales?, ¿cómo podían los jueces interpretar e integrar las lagunas de la ley, si sólo el legislador podía interpretar la ley y al juez le tocaba aplicarla mecánicamente? Todos estos obstáculos alejaron la oportunidad de que México comenzara su vida independiente con una doctrina sólida de revisión judicial con siglos de experiencia en otros países, a pesar de que nuestras Constituciones hubieran sido perfiladas de acuerdo con las ideas de los publicistas de los Estados Unidos.

Por ello, la violación a los derechos humanos, más que un agravio de la persona que lo sufría, era un atentado contra las instituciones liberales y republicanas, una violación a la norma fundamental, por lo que las primeras disposiciones protectoras de los derechos del hombre se concentraron en sancionar a la autoridad y no en resarcir al individuo violentado en sus derechos.

De esta manera, la violación a los derechos del hombre se castigaba como una falta grave a la Constitución, con la destitución en el cargo, a través del juicio político. La primera ley federal en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos fue expedida por Benito Juárez en 1870, sancionó la violación de los derechos humanos, como una causal de procedencia del juicio político, con la remoción de cargo.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 21.

No estuvo en las instituciones primigenias de nuestro país la revisión judicial. Por ello, durante la Primera República Federal y la etapa centralista, la violación de derechos se resolvía mediante este procedimiento y los órganos políticos se encargaban de velar por los derechos humanos en nuestro país, tal como lo apreciamos en el anterior capítulo, con el Consejo de Gobierno.

En última instancia, correspondía a las Asambleas Legislativas de México garantizar, investigar y sancionar las violaciones a los derechos y, así, el mantenimiento de la supremacía constitucional, a través de medidas radicales, permanentes y generales, como la destitución del funcionario y el arreglo de las leyes deficientes.

Por otra parte, frente al centralismo político y jurídico que ha caracterizado al federalismo mexicano, resulta necesario considerar que las grandes instituciones de nuestro país tuvieron su origen en los estados: el sistema federal, y por ende la República, fue un régimen exigido por las provincias al gobierno central, el Senado propuesto por los federalistas buscó la igualdad de representación de los nacientes estados, de donde provinieron sus defensores; la legislación social también fue invento de los revolucionarios del siglo xx, que atendieron el reclamo de las entidades y que, después, lograron transformar esencialmente el liberalismo de la Constitución federal de 1857. Éstos son ejemplos de la inmensa participación de las entidades federativas en la formación del Estado nacional. La Federación tiene, pues, una deuda con sus estados.

En cuanto a los derechos humanos, corresponde a Yucatán, en una época particularmente difícil con el Gobierno general, el establecimiento de una declaración de derechos en sentido moderno, así como su protección a través de un juicio específico, al que Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá denominó juicio de amparo, para la posteridad del control constitucional en México.

La innovación se logró después de que Yucatán se separó del resto de la nación mexicana con la revolución de 1840, bajo el régimen centralista, justificada en parte por el establecimiento del pago de derechos aduaneros, que se había impuesto a todo el país con duras tarifas desde la guerra con Texas. La imposición de contingentes de sangre; es decir, la imposición de reclutamiento forzoso de habitantes del estado para la integración de fuerzas armadas federales fue otra causa que motivó la revolución aludida.

Eligio Ancona calcula que fueron más de 2 500 los hombres que fueron obligados a salir de la península en esa época, para no regresar jamás. Por supuesto, labradores y

campesinos fueron los más afectados.¹⁷⁶ El agravio económico y social fue el ambiente en el que creció la rebelión de los federalistas yucatecos para separarse del país, que se encontraba hundido en el centralismo más ominoso de Santa Anna, y proclamar así su convicción hacia el sistema federal.

Santiago Imán, como capitán de la primera compañía de Tizimín, encabezó la rebelión contra el centralismo, concentrando las fuerzas que habían sido destinadas para el contingente de sangre y que habían escapado de ser mandados para Texas, así como por los pueblos mayas que eran cada vez más reprimidos por las obviaciones y exacciones de que eran objeto. Sus esfuerzos tuvieron gran éxito y en junio de 1840 se declaró la separación de Yucatán, que comprendía toda la península del mismo nombre, del resto de la República, formando así un nuevo país.¹⁷⁷ No obstante, la base de la nueva entidad sería su propia Constitución, promulgada el 6 de abril de 1825, por decreto de la Legislatura reinstalada el 4 de marzo de 1840,¹⁷⁸ pues la declaración de independencia de México se entendía transitoria “mientras no volviese a adoptarse en la República, el sistema federal”.¹⁷⁹ Sin lugar a dudas, esta revolución ayudó a la caída del centralismo, lo que ocurriría finalmente en 1846.

En la Biblioteca Central Estatal de Yucatán “Manuel Cepeda Peraza”, se puede consultar, como ejemplo de este tipo, el amparo de posesión de títulos del bachiller Bernardino Vigil Solís, que se sustanció largamente durante los años de 1764 a 1767.¹⁸⁰

En el siglo XVIII dos autos acordados, uno de fecha 7 de enero de 1744 y otro del 7 de junio de 1762, establecieron el juicio sumarísimo de amparo con objeto de proteger la posesión o propiedad de bienes,¹⁸¹ que si bien forman parte del catálogo de defensa de las libertades públicas, no corresponden totalmente al sentido actual del juicio de amparo.

Durante la Primera República Federal sucedieron graves crisis políticas de separatismo, surgidas por el modelo constitucional que se adoptó en 1824. El

¹⁷⁶ Eligio Ancona, *Historia de Yucatán desde la época más remota hasta nuestros días* (2ª ed.), tomo III, Barcelona, Imprenta de Jaime Jesús Roviralta, 1889, p. 361.

¹⁷⁷ “Santiago Imán”, *Yucatán en el tiempo, Enciclopedia alfabética*, tomo III, F-L, 1998, p. 367.

¹⁷⁸ Ancona, *op. cit.*, pp. 370 y 372.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 371.

¹⁸⁰ Documento 88 de la “Carpeta de la Relación de documentos que se encuentran en la sección cerrada. Manuscritos con pasta de piel y libros, y otro tipo de documentos antiguos”.

¹⁸¹ José Luis Soberanes Fernández, “Algo sobre los antecedentes de nuestro juicio de amparo”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXI, núm. 63, 1988, pp. 1082-1084.

debate sobre federalismo y centralismo fue prolongado y no se resolvió sino hasta 1857; mientras tanto, el país se vio envuelto en divisiones que hicieron peligrar su existencia, porque el Gobierno general, inspirado por Lucas Alamán y otros políticos conservadores, quiso centralizar en México todos los aspectos vitales de los estados en detrimento de las liberales medidas que Yucatán y otras entidades habían implementado, aun antes de la independencia.

Ejemplos de las medidas que operaban en Yucatán:

- a) Desamortización de bienes eclesiásticos (1782).
- b) Abolición de servicios personales que los indios prestaban al clero (1813).
- c) Extinción de conventos y de las obvenciones parroquiales (1820).
- d) Abolición de los fueros y establecimiento de la tolerancia religiosa (1840).¹⁸²

El enfrentamiento de federalistas contra centralistas se reprodujo con la misma fiereza en Yucatán y, por lo menos desde 1829, con José Segundo Carbajal, se dieron pronunciamientos a favor de uno y otro sistema. Los federalistas yucatecos entendieron el sistema como un pacto o convenio de asociación, por el cual los estados soberanos se unían para lograr su mutua prosperidad.

Yucatán figuraba en primer término en esta vertiente, según explica Eligio Ancona, pues había aceptado formar parte de la Unión Mexicana “reservándose el derecho de establecer contribuciones con arreglo a las circunstancias locales, y sólo se impuso la obligación de contribuir a los gastos generales con el cupo que le corresponde”.¹⁸³ Esta apreciación de Ancona no era jurídicamente viable, porque hubiera requerido estar consignada expresamente en la Constitución federal; además de haberse aceptado, todos los estados hubieran pactado iguales términos y quizá la Federación hubiera sido irrealizable.

Con las Siete Leyes Constitucionales se consideró, por los federalistas yucatecos, que el pacto de unión se había incumplido, por lo que Yucatán se podía retirar del Gobierno central mexicano para resumir sus poderes integralmente¹⁸⁴ y constituirse como estado independiente.

¹⁸² Juan Suárez y Navarro, *Informe sobre las causas y carácter de los frecuentes cambios políticos ocurridos en el Estado de Yucatán y medios que el Gobierno de la Unión debe emplear para la unión del territorio yucateco, la restauración del orden constitucional en la Península, y para la cesación del tráfico de indios enviados como esclavos a la Isla de Cuba*. Imprenta de Ignacio Cumplido, 1861, p. 7.

¹⁸³ Ancona, *op. cit.*, p. 359.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 391.

Desde el 19 de mayo de 1839, la revolución federalista se había posesionado de Yucatán contra el gobierno central,¹⁸⁵ pero la rebelión tomó graves proporciones con el pronunciamiento, ya referido, de Santiago Imán en Campeche, quien con el auxilio de los indígenas de Tizimín logró vencer a las tropas del Gobierno general.¹⁸⁶

La caída de Anastasio Bustamante por la revolución de Tacubaya de 1841 elevó a Santa Anna, por enésima ocasión, a la presidencia de la República, y con él el establecimiento de unas buenas relaciones con Yucatán se alejaron aún más. Fresca estaba la impronta desastrosa de Santa Anna, como gobernador, en 1825, cuando había logrado promulgar su primera Constitución, el 6 de abril de ese año.¹⁸⁷

A principios de 1840, Yucatán se había independizado de México con la decisión de no restablecer sus relaciones hasta que el sistema federal fuese implantado como se dijo. Su primer gobernador lo fue Juan de Dios Cosgaya, quien tuvo que enfrentar, con la ayuda de Sebastián López de Llergo, a las fuerzas de México. A partir de ese momento, un sentimiento de emancipación se sintió por los yucatecos, quienes repitieron en la prensa la expresión de Arlincourt: “La nave de la libertad ha levantado ya su áncora”.¹⁸⁸

Simbólicamente, el Congreso que se instaló en el estado el 20 de agosto de 1840 se arrogó el 15 de septiembre de ese año el carácter de Congreso Constituyente, pues un nuevo estado requería de su acta constitutiva. El congreso yucateco sesionó hasta el 31 de marzo de 1841, una vez concluida la aprobación de la nueva Constitución. El separatista Santiago Méndez fue el gobernador y Miguel Barbachano, el vicegobernador.

Manuel Crescencio Rejón fue electo diputado por el Distrito de Mérida y presidió la comisión encargada de redactar el *Proyecto de Constitución* junto con Pedro C. Pérez y Darío Escalante.¹⁸⁹ Durante 1841, se tenía que reconstruir el estado mediante una Constitución; igualmente se necesitaba negociar con México un acuerdo, después de haber sido vencido militarmente. En ambas empresas participó Rejón, pues el 9

¹⁸⁵ José Ignacio Rubio Mañé, *El separatismo de Yucatán*, Imprenta Oriente, 1935, p. 51.

¹⁸⁶ Suárez y Navarro, *op. cit.*, p. 8.

¹⁸⁷ Mariano Galván Rivera (ed.), *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo III. Miguel Ángel Porrúa, pp. 328-329.

¹⁸⁸ *El Yucateco Libre*, tomo I, núm. 36, 14 de diciembre de 1841.

¹⁸⁹ Serapio Baqueiro Preve, *Ensayo histórico sobre las revoluciones de Yucatán desde el año de 1840 hasta 1864*, Imprenta literaria de Gil Canto, 1871.

de enero de ese año, el Congreso del estado lo designó a él y a José Dolores Castro Fernández representantes ante la Junta Provisional de México.¹⁹⁰

Independencia y soberanía eran los valores que deseaban realizarse en todo el país.¹⁹¹ La anarquía que reinó de 1821 a 1855 produjo 44 gobiernos distintos con cuatro Constituciones diferentes y contradictorias, dejando exhaustos a los estados de cualquier medio de control, los cuales fincaron en un texto constitucional la panacea a sus males. Sin embargo, los partidos y las ideas sobre cómo organizarse internamente generaban más y mayor división.

En el decenio en que México perdería la mitad de su territorio, Yucatán tuvo la fortuna de contar con Rejón, un distinguido hijo suyo, dirigente del Partido Federalista. No obstante, la profesión de su fe federalista, Rejón no se empecinó en los paradigmas que afectaron a la clase política de nuestro México independiente. Él quiso matizar el modelo norteamericano adoptado por Miguel Ramos Arizpe y Lorenzo de Zavala, sin caer en el extremo del modelo europeo sostenido por Gutiérrez de Estrada.

Rejón, como hemos visto antes, poseía una amplia experiencia parlamentaria, pues había sido diputado constituyente en 1824, diputado en 1827 y senador en 1829, además de haber ocupado importantes funciones públicas en la administración federal. Entre sus logros en el ámbito nacional, se encuentran la denominación de nuestro máximo tribunal como Suprema Corte de justicia, así como su lucha contra la pena de muerte, que logró influir al liberalismo de la segunda mitad del siglo XIX.¹⁹²

La integración del Congreso de Yucatán fue escrupulosamente seleccionada. Las elecciones fueron limpias y ordenadas, un ejemplo para el resto de México.¹⁹³ La Comisión de Reformas presentó, el 14 de enero de 1841, un ideario en el que resumió sus principales objetivos. Este documento precedió al Proyecto de Constitución y fue suscrito por Rejón y Escalante; sin embargo, en lugar de Pérez apareció el diputado Andrés M. Sauri como secretario.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Correspondencia de la Cámara de Diputados de 1841-1847, manuscritos.

¹⁹¹ J. M. Gutiérrez de Estrada, *México en 1840 y en 1847*, México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1848.

¹⁹² *Acta de la sesión solemne celebrada por el VII Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Yucatán, con fecha 16 de mayo de 1991.*

¹⁹³ *Los Pueblos. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre de Yucatán*, tomo I, sábado 13 de junio de 1840.

¹⁹⁴ *Proyecto de bases para la regeneración política de la República presentado a la Legislación de Yucatán por su comunión de reformas*, Mérida, Imprenta de Lorenzo Seguí, 1841.

En este proyecto, la Comisión analizó el panorama constitucional de México, lamentándose la “mala distribución del poder nacional, en el general de la República y particular de los Estados” que había implementado la Constitución federal de 1824. Este grave defecto no era imputable al federalismo como sistema, sino a la alteración que los gobiernos habían realizado en la distribución de competencias entre la Federación y los estados.

Rejón enumeró en este proyecto las bases o atribuciones que consideraba necesarias para la soberanía de un estado:

- a) Arreglar su administración interior.
- b) Determinar sobre la materia religiosa.
- c) No admitir en su territorio otra fuerza más que la milicia o guardia propia del estado.
- d) Administrar sus aduanas marítimas.
- e) Contribuir a los gastos generales de la República mexicana en una proporción verdadera a las posibilidades del estado y a las urgencias del erario nacional.
- f) No permitir levas en el estado.
- g) No sujetarse a leyes generales, sino a aquellas expedidas por congresos realmente representativos.¹⁹⁵

No hay duda de que la Constitución elaborada por la Comisión que presidió Rejón fue la más avanzada de cuantos textos hubo durante la primera mitad del siglo XIX, periodo de forja de las instituciones nacionales venideras.

En la exposición de motivos que presentó la Comisión el 23 de diciembre de 1840, se explicaron ideas innovadoras para cada poder del estado.¹⁹⁶ La democracia prevaleció así en la representación popular del Congreso del estado que, como todos los demás de la época, estaría integrado por dos cámaras: la de diputados y la de senadores, pero con la específica característica de que los senadores serían igualmente electos por el pueblo y no representarían a los estratos sociales o corporaciones, al estilo del Senado conservador, sino que participarían de la misma representatividad popular que la Cámara de Diputados. De haberse adoptado esta idea en la Constitución federal, quizá no hubiera desaparecido el Senado en 1857.

¹⁹⁵ *Ibidem*, pp. 19-20.

¹⁹⁶ *Proyecto de Constitución presentado a la Legislatura de Yucatán por su Comisión de Reformas para la Administración Interior del Estado*. Mérida, Imprenta de Lorenzo Seguí, 1841, p. 22.

La Constitución yucateca de 1841 sería la primera en establecer el sufragio directo popular, sin electores ni intermediarios que pudieran trastocar el voto del pueblo. En el ámbito federal este adelanto no se adoptó sino hasta la Constitución de 1917.

Se confía en el Poder Legislativo del Estado la delicada función de exigir la responsabilidad política de los servidores públicos. Rejón comprendió que ésta implicaba no sólo la comisión de delitos previstos claramente en las leyes, sino que, siguiendo a Benjamín Constant, la responsabilidad de los servidores públicos surgía, en ocasiones, de actos que “sin separarse de la letra de ninguna ley, que si no se preparan medios constitucionales para reprimir este mal, y castigar o alejar al culpable, la necesidad hará que se hallen estos medios fuera de la Constitución”.¹⁹⁷

En el sistema ideado por Rejón, la Cámara de diputados declaraba proceder contra un servidor, mientras que la de senadores aplicaba la sanción correspondiente. Este sistema fue adoptado por la Federación hasta la ley de responsabilidades de 1896.

Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, Rejón fue congruente con su posición planteada por vez primera en el Congreso Constituyente de México en 1824. Él estuvo convencido de que si una Constitución tiene como finalidad contener el poder despótico, lo tendría que hacer en el Poder Ejecutivo. A escala federal, él había sido el primero en proponer que dicho poder se depositara en un órgano colegiado, con el propósito de que las facultades de la presidencia de la República se ejercieran no sólo por un individuo, sino por dos o tres, pero fue la persistencia de Ramos Arizpe la que inclinó la votación a favor de un solo presidente en aquel año.

En 1841 Rejón propuso que el Ejecutivo del estado estuviera integrado por tres personas: un gobernador y dos cónsules, electos popularmente y en forma directa. Su ingenioso funcionamiento se parece al descrito por Demetrio del Castillo, en el Congreso Federal de 1824,¹⁹⁸ ya que combina las ventajas de un Ejecutivo unitario con el colegiado.

En efecto, la Constitución de Rejón estableció un gobernador con plenos poderes, que ejercería sus funciones con unidad de decisión y acción durante un bienio. El primer cónsul sucedería inmediatamente al gobernador, una vez terminado su bienio, y el segundo de los cónsules ascendería al primer lugar, para después ser gobernador. Cada dos años se convocaría a elecciones del nuevo segundo cónsul, que ejercería el

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 9.

¹⁹⁸ Manuel González Oropeza, *El presidencialismo*, México, UNAM, 1987.

cargo de gobernador a los cuatro años siguientes.¹⁹⁹ La influencia de la Constitución francesa de 1799 era obvia. Este sistema tendría como ventajas las siguientes:

- a) La espera de los cónsules en ejercer directamente el cargo de gobernador traería como consecuencia la adquisición de experiencia para gobernar y de corresponsabilidad en las decisiones políticas más importantes del gobernador.
- b) El alejamiento del impacto electoral, ya que las elecciones se verificarían para designar un cónsul que no gobernaría inmediatamente al estado.
- c) La continuidad del Poder Ejecutivo, ya que, si por alguna causa no se pudiera convocar a elecciones, el Ejecutivo nunca sufriría de acefalía o vacío de poder, pues ya habría un cónsul que tomara el cargo de gobernador y otro que le sucedería.
- d) La concertación de diversas facciones o fracciones cuyos candidatos podrían ser electos a ocupar alguna de las tres posiciones del Ejecutivo, por lo que ese poder no sería dominado exclusivamente por un partido, sino por varios, lo cual obligaría a la concertación y con ella a la estabilidad política.

Por si fuera poco, la Constitución que redactó Rejón tiene, además, otro gran logro en el derecho público: los derechos humanos.

Como aludimos con anterioridad, antes de 1840, la garantía de los derechos del hombre estaba confiada particularmente a órganos eminentemente políticos, como el Consejo de Gobierno o el Supremo Poder Conservador; el Poder Judicial era considerado la instancia que solucionaba conflictos interpersonales y los desarreglos patrimoniales entre individuos, pero no era el actor decisivo para proteger los derechos humanos.

La Constitución yucateca rescató al Poder Judicial del Estado y lo fortaleció como garante de los derechos del hombre, pero la tarea de Rejón no consistió sólo en trasladar una función de un órgano a otro, sino que primero tuvo que establecer una declaración de derechos que no existía en la Constitución federal de 1824 y que aparecía fragmentariamente en las Constituciones centrales posteriores.

Esta declaración de derechos es titulada con el nombre, empleado por vez primera, de “garantías individuales”, contenidas en los artículos 62, 63 y 64 del Proyecto de Constitución. Hay que resaltar que este nombre se dio hasta 1917 en la Constitución federal, aunque Fernando Ramírez en 1842 ya la había sugerido.

¹⁹⁹ Ancona, *op. cit.*, p. 389. *Proyecto de Constitución, op. cit.*, p. 12.

El término garantía se prefirió al de derechos del hombre, precisamente porque Rejón comprendió que lo importante en esta materia no era sólo declarar cuáles derechos tenían los habitantes del estado, sino cómo serían protegidos en caso de violación. Esta diferencia ya la había explicado el jurista francés Daunou, en 1819, en su obra *Essai sur les garanties individuelles*.

Por ello, también es el primero en establecer un juicio de “amparo”; Rejón explicó al respecto:

Por eso os propuso [la Comisión] se invista a la Corte Suprema de Justicia de un poder suficiente, para oponerse a las providencias anticonstitucionales del Congreso, y a las ilegales del Poder Ejecutivo, en las ofensas que hagan a los derechos políticos y civiles de los habitantes del Estado; y que los jueces se arreglen en sus fallos a lo prevenido en el Código fundamental, prescindiendo de las leyes y decretos posteriores, que de cualquier manera le contraríen. Así se pondrá un dique a los excesos y demoras de las cámaras, y los ciudadanos contarán con un árbitro, para reparar las injusticias del Ejecutivo del Estado sin verse en la precisión de exigir responsabilidades contra funcionarios, que tendrán siempre mil medios de eludirlas, y que aun cuando se exigieran, sólo daban por resultado la aplicación de una pena a los transgresores de la ley, y jamás la reparación completa del agravio a la persona ofendida. Se hará también innecesaria la creación de un poder conservador monstruoso, que destruya las instituciones fundamentales a pretexto de conservarlas, y que revestido de una omnipotencia política sea el árbitro de los destinos del Estado sin que haya autoridad que modere sus abusos.

Por otra parte, dotando al Poder Judicial de las facultades indicadas, con la intención de proteger al habitante en el goce de las garantías individuales al oprimido por los empleos del orden político, que abusan casi siempre de la fuerza, por el apoyo que les presta en el gobierno de que inmediatamente dependen, no queda desnaturalizado sacándose de su esfera.²⁰⁰

Más adelante, al abordar sobre los efectos del amparo aplicado por el Poder Judicial, Rejón expresa lo siguiente:

Sus sentencias [del Poder Judicial] como dice muy bien Tocqueville, no tendrán por objeto más que el descargar el golpe sobre un interés personal, y la ley sólo se encontrará

²⁰⁰ *Proyecto de Constitución, op. cit.*, p. 15.

ofendida por casualidad. De todos modos la ley así censurada no quedará destruida: se disminuirá sí su fuerza moral, pero no se suspenderá su efecto material. Sólo perecerá por fin poco a poco y con los golpes redoblados de la jurisprudencia, siendo además fácil de comprender, que encargando el interés particular promover la censura de las leyes, se enlazará el proceso hecho a éstas con el que se siga a un hombre, y habrá por consiguiente seguridad de que la legislación no sufrirá el más leve detrimento, cuando no se le deja expuesta por este sistema a las agresiones diarias de los partidos [...].

La Comisión al engrandecer el poder judicial, debilitando la omnipotencia del Legislativo, exponiendo diques a la arbitrariedad del gobierno y sus agentes subalternos ha querido colocar las garantías individuales, objeto esencial y único de toda institución política, bajo la salvaguardia de aquel, que responsable de sus actos sabrá custodiar el sagrado depósito que se confía a su fidelidad y vigilancia.²⁰¹

De esta manera, el proyecto constitucional estableció, en su artículo 53, que le correspondía a la Suprema Corte de Justicia del Estado amparar en el goce de sus derechos a los que pidieren protección contra las leyes y decretos de la Legislatura, que fueran contrarias a la Constitución o a las providencias del gobernador o el Ejecutivo reunido. Cuando se hubiese infringido el Código fundamental o las leyes, se repararía el agravio.

Desde su presentación, la disposición causó gran atención y aunque se le consideró favorablemente, la prensa de la época emitió comentarios titubeantes como el siguiente:

Estas facultades, si bien se examinan, son de suma trascendencia, de formidable tamaño, de alta y grave consideración. Calificar las leyes y decretos de la Legislatura en el caso que indica y hacer lo mismo en las providencias del Gobierno o Ejecutivo, son ciertamente facultades, que usadas sin el previo y maduro examen que demandan darán consecuencias tristes, y tal vez un trastorno en el orden político.²⁰²

El sistema fue complementado con un amparo previsto en el artículo 63 del Proyecto, éste tenía por objeto garantizar la declaración de los derechos establecidos en el propio proyecto y transgredidas por cualquier funcionario administrativo distinto al

²⁰¹ *Ibidem*, p. 16.

²⁰² *El Siglo XIX. Periódico del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Yucatán*, tomo 1. núm. 23, Mérida. viernes 12 de febrero de 1841.

governador, a la legislatura o al poder judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones suscitadas. Rejón, en consecuencia, previo el amparo de Barandilla, que ahora se debate en nuestro medio. Él consideró que el amparo tendría dos formas, la primera sería un juicio ante los tribunales de primera instancia con objeto de proteger las garantías individuales; la segunda sería un juicio directo ante la Suprema Corte del estado, contra las leyes del Congreso o actos del Ejecutivo que violentasen la Constitución, surgiendo de esta manera un instrumento judicial de control de la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad. Esta naturaleza del amparo, de un juicio propio y no de un recurso subsidiario dentro de otro juicio, le dio la característica que hasta la fecha tiene, por lo que, en opinión de Emilio Rabasa, esta peculiaridad fue obra de Rejón.²⁰³

Después de discutir durante tres meses el Proyecto de Constitución, el Congreso presidido por Andrés Ibarra de León lo aprobó el 31 de marzo de 1841, con la satisfacción de haber incluido en esa temprana fecha las libertades más preciadas: la de culto, imprenta y la garantía del debido proceso legal.²⁰⁴ La Constitución aprobada invirtió el orden de los capítulos del proyecto y pasó el capítulo de las garantías individuales al principio del texto constitucional, por lo que la declaración de las garantías se encontraba en el artículo 7 y su protección en amparo, ante los tribunales de primera instancia, se estableció definitivamente en el artículo 8, mientras que el juicio de amparo ante la Suprema Corte, como control de constitucionalidad, se aprobó en el artículo 62, fracción I.

El mensaje que acompañó al texto de la Constitución mencionaba: “Ella [la Constitución] es el monumento consagrado a proteger y garantizar los derechos del hombre y del ciudadano, que sólo intentará usurparnos un poder arbitrario y despótico, desoyendo la voz santa de la razón y de la filosofía”.²⁰⁵ Era la primera ocasión que una Constitución hacía prevalecer los derechos del hombre y su forma de protección, por encima de la estructura y organización del estado.

²⁰³ Carlos A. Echánove Trujillo, *Rejón: jurista y constituyente*, 1940, p. 31.

²⁰⁴ Que fue el primer antecedente del actual artículo 16 de la Constitución federal y que en la Constitución yucateca la estableció en los siguientes términos: “No poder ser preso sino por decreto o mandamiento de juez competente, dado por escrito y firmado, ni aprehendido por disposición del gobernador, sino en los términos indicados en las facultades de éste; exceptúese el caso de delito *in fraganti* en el cual puede cualquiera prenderle, presentándole desde luego a su juez respectivo”.

²⁰⁵ *Constitución Política del Estado de Yucatán, sancionada el 31 de marzo de 1841*, Imprenta de José Dolores Espinosa, Mérida, 1841.

El proceso de divulgación y juramento de la Constitución yucateca de 1841 correspondió a la formalidad que merecía el texto fundamental. El gobernador Santiago Méndez mandó una circular a todas las autoridades del estado, solicitando que el 16 de mayo de 1841 se leyera y jurara el texto de la Constitución en todas las cabeceras municipales ante los vecinos: “con toda autenticidad y con las mayores solemnidades”.²⁰⁶ Las festividades fueron grandes en los puntos más importantes del estado, como lo muestra el programa de Campeche que se conserva en el Fondo “Crescencio Carrillo y Ancona” de la Biblioteca Pública de Yucatán.²⁰⁷

²⁰⁶ *El Espíritu del Siglo. Periódico político, noticioso, literario y mercantil*, núm. 6, Campeche, 1841, pp. 3-4.

²⁰⁷ Expediente 40 de la caja número 6 de Impresos, que a la letra dice: “PROGRAMA de las fiestas nacionales, con que ha de solemnizarse la publicación de la Carta Constitucional del Estado.

Domingo 16 de mayo. Al rayar este día tan fausto y glorioso para los yucatecos, un repique general de campanas sonará en todas las iglesias y parroquias; los baluartes de Soledad y Santiago corresponderán con salva triple de cañón, durante la cual, tocará la música de artillería en el puesto principal de guardia.

A las cuatro y media de la tarde, saldrá de las casas consistoriales el paseo cívico, en la forma siguiente. La caballería voluntaria delante, el pueblo ordenado en dos alas, los reyes de armas o Heraldos, que serán los Sres. D. Pablo Pascual y Mila, D. Manuel López de Llergo, D. Valentín Estrada Ojeda y D. José Onofre Vicunia. En seguida vendrán todos los empleados, autoridades y el cuerpo municipal, que abrirá sus masas a la comitiva. El alcalde 1º portando en sus manos el pabellón nacional, cuyas borlas llevará el Sr. Cura párroco de esta ciudad, cerrando la marcha la compañía de cazadores del 16º batallón local, presidida de la banda de música y tambores de artillería. En el atrio de San José, hará la primera publicación el Lic. D. Justo Sierra; en el de Jesús, hará la segunda el Lic. D. José Marta Oliver, y la tercera, en la plaza principal, D. José María Castillo. En cada uno de estos actos, y a la salida del paseo, habrá salva en los referidos baluartes, durando el repique todo el tiempo de la solemnidad, concluyendo la función con un discurso análogo que pronunciará el C. Pantaleón Barrera, y la inauguración del nuevo Ayuntamiento; sirviéndose en seguida un ambigú, en los salones superiores de las mismas casas consistoriales.

Lunes 17. En la mañana, se celebrará en la santa iglesia parroquial, una solemne misa y *tedeum*, en acción de gracias, con música y salva de artillería. Por la tarde, habrá música y toros en la plaza principal. Por la noche continuará la música en las galerías bajas del Ayuntamiento, hasta las diez en cuya hora se elevará un vistoso globo aerostático con una barquilla de fuegos artificiales.

Martes 18. Por la tarde toros y música; y por la noche serenata en la casa capitular.

Miércoles 19. Por la tarde habrá maroma y circo de equitación en la plaza principal, y por la noche paseo con música por las calles.

Jueves 20. Por la mañana toros en la plaza, y por la noche, hermosos y vistosísimos fuegos artificiales con música, que terminarán con el incendio de cuatro árboles de fuego y un magnífico castillo. La comisión encargada para este asunto por el R. Ayuntamiento, suplica encarecidamente a los vecinos de esta M. H. y L. Ciudad, concurran por su parte a solemnizar tan fausto suceso, adornando con cortinas las fachadas de sus casas y poniendo luminarias por las noches en los días señalados. José Jacinto Pereira, Felipe Fraila y Juan F. Mac-Gregor, Campeche, Impreso por José M. Peralta, 1841”.

No obstante la satisfacción de haber realizado una gran obra, el Congreso yucateco sabía que requería expedir leyes reglamentarias que dieran músculo al esqueleto constitucional. Por ejemplo, el 14 de mayo de 1841 aprobó el Reglamento de Administración de Justicia para los Tribunales y Juzgados del estado, donde se consagró la conciliación como medida de importancia para la solución de conflictos. Los jueces de primera instancia percibirían salarios de entre 1 000 y 1 500 pesos anuales, los secretarios de la Suprema Corte recibirían 50 pesos mensuales, el escribiente 25 pesos y el portero 20 pesos. Con estos dignos salarios se espera que se imparta con honestidad la administración de justicia.

En 1841 la Suprema Corte del estado quedó integrada por Juan de Dios Cosgaya como presidente; Manuel José Peón y José María Meneses, como ministros, y Mariano Brito, como fiscal. El Primer Congreso Constitucional de Yucatán, bajo la vigencia de esta magnífica Constitución, empezó a sesionar el 1 de septiembre de 1841.

A pesar de haber dado al estado y al país tan espectaculares instituciones, la suerte política de Rejón, en cambio, no sería exitosa en Yucatán. El gobernador Méndez persistió en aislar a Yucatán del Gobierno general de México, aunque había esfuerzos para su unión, por lo que Rejón salió del estado para refugiarse en Tabasco.²⁰⁸ Por otra parte, el reglamento de administración de justicia de 1841 siguió la reciente tendencia, para entonces, de profesionalizar la judicatura, designando a los “letrados” para dicho cargo:

Un juez que ha hecho un estudio particular y exclusivo del derecho, indudablemente, es más apto para administrar justicia, que aquel que se ha dedicado al comercio, a la agricultura o a otra ocupación muy ajena de la ciencia del foro [...] estos vicios de nuestras pasadas administraciones, de que se resentía la humanidad, los ha terminado nuestra Constitución: ahora cada departamento tiene su juez letrado, que la Suprema Corte de Justicia ha nombrado, escogiendo con el mayor acierto a sujetos de juicio y probidad, acreditados en su profesión.²⁰⁹

Un detalle significativo de la perfección y adelanto del reglamento fue que desechó la recusación sin causa de los jueces, porque según vaticinó: “favorece la malicia de

²⁰⁸ Daniel Moreno (comp.), *Manuel Crescencio Rejón. Pensamiento político*, UNAM, 1968, p. XXII. Josefina Zoraida Vázquez, *Manuel Crescencio Rejón*, Senado de la República, 1987, p. 20.

²⁰⁹ *El Siglo XIX. Periódico Oficial del Gobierno de Yucatán*, tomo 11, núm. 51, 15 de junio de 1841.

los litigantes que patrocinan causas injustas”, por lo que toda recusación, para ser admitida, debería ser previamente calificada por los magistrados (artículo 122).

En el Archivo Histórico del Estado de Yucatán no obran expedientes de litigios realizados en 1841, por lo que no se han podido localizar casos de juicios de amparo, ni en ese año ni en los subsecuentes. Se encuentran, sin embargo, casos interesantes donde se convalida la voluntad de haber administrado adecuadamente la justicia.

Un primer ejemplo lo constituye el juicio de Joaquín Dondé y Estrada contra su esposa Micaela de la Cámara y Vergara,²¹⁰ por el cual se pretende la separación de dos cónyuges y la capacidad para administrar bienes por parte de la mujer, facultad no reconocida en el país con la amplitud que se hizo en este caso.

Por otra parte, el reo poseía la presunción de inocencia hasta que no se le demostrara fehacientemente su culpabilidad, como se determinó en el caso de Tomás Erosa.²¹¹ Las faltas que no constituyeran delitos, aunque ofendieran a las autoridades, no serían punibles, tal como se determinó en la causa de Santiago Rosado y Tomás Erosa, a quienes se les atribuyó haber desorejado a un caballo del jefe político subalterno de Espita.²¹²

La sensibilidad de la población yucateca hacia los derechos humanos planteó a la Suprema Corte del estado casos como el de José Encarnación Villalobos y Claudio Mukul, quienes por sospechas habían sido arrestados durante una hora y después habían sido liberados, acto por el cual fue encausado Pedro Marcial Cob, Alcalde Segundo Municipal de Acanceh, por detención arbitraria.²¹³

Adelantándose a la época, el caso de José Merced Medina y Trifón Uribe sentó el precedente de no tomar a la confesión como la reina de las pruebas. En el expediente relativo se lee el alegato del defensor de oficio: “Además, la confesión del reo en las causas criminales no procede prueba plena ni semiplena, y las prácticas convienen en que fuera de ella debe buscarse y probarse la existencia del delito”.²¹⁴

Lo anterior prueba el cuidado y la protección de las garantías individuales llevadas a cabo durante el periodo de vigencia de la Constitución yucateca de 1841, obra de

²¹⁰ Archivo Histórico del Estado de Yucatán, vol. 17, expediente 183, sección penal, 1842.

²¹¹ Archivo Histórico del Estado de Yucatán, vol. 17, expediente 172, sección penal, Mérida.

²¹² Archivo Histórico del Estado de Yucatán, vol. 17, expediente 174, sección penal, Mérida, 1842

²¹³ Archivo Histórico del Estado de Yucatán, vol. 18, expediente 128, Mérida, 1843.

²¹⁴ Defensa de Sebastián Rubio, Archivo Histórico del Estado de Yucatán, vol. 17, expediente 103, ramo penal, Mérida, 10 de junio de 1842.

Rejón y de este estado, para futura imitación del país; la breve separación de Yucatán sirvió para engendrar el control jurisdiccional más importante que se ha tenido. Su secesión estuvo siempre condicionada a que se volvieran a respetar los principios del sistema federal, una vez logrado, Yucatán se reunió en el consorcio mexicano.²¹⁵

Tanto Rejón como Otero tuvieron distintas concepciones acerca del amparo; el Acta de Reformas consagró la opinión de Otero que federalizó el juicio a través del célebre artículo 25,²¹⁶ que está animado en el espíritu de Alexis de Tocqueville y del propio Rejón. Otero había utilizado primero el término “reclamo”²¹⁷ para designar este juicio protector de los derechos humanos. Aunque Rejón y Otero coincidieron, no hubo ocasión de confrontar sus opiniones, pues cuando se discutió lo relativo al juicio de amparo, a fines de abril de 1847, Rejón había sufrido un atentado por un libelo de la prensa, del cual no se recuperó y evitó que estuviera presente para participar en los debates y firmar el Acta de Reformas.

Sin embargo, la propuesta de Otero ha sido mal conceptualizada, ya que su juicio se refirió a las garantías establecidas en el Acta, de índole federal, lo cual no descartaba desde un principio a los derechos establecidos en las constituciones locales. Pero la interpretación, gratuita y sin fundamento, ha sido que el amparo del Poder Judicial Federal excluye cualquier medio de defensa implementado por los estados. El legado de Rejón debe erradicar tal interpretación.

²¹⁵ *Representación que el Gobernador de Yucatán dirige al Congreso Constituyente de la República Mexicana en cumplimiento de la Legislatura del Estado, del 2 de junio de 1842*, Mérida, Imprenta de J. Dolores Espinoza, 1842, p. 78. Sección Crescencio Carrillo y Ancona de la Biblioteca Pública del Estado, documento 85 de la Relación de Folletos de la caja núm. 1.

²¹⁶ Dicho artículo establecía lo siguiente: “Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados”; limitándose dichos Tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que viene el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley del acto que lo motive. Otero reservó el nombre de reclamo para el medio político de impugnar leyes ante las legislaturas de los estados, mediante la Suprema Corte, como se ha visto con anterioridad.

²¹⁷ Con base en el artículo 22 del Acta: Toda ley de los estados que ataque la Constitución o las leyes generales será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores. Igualmente, el artículo 23 determinaba: Si dentro de un mes de publicada una ley del congreso general, fuere reclamada como anticonstitucional, o por el presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o 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 resolviera la mayoría de las legislaturas.

A más de 150 años, hay que encontrar la potencialidad del pensamiento de Rejón e implementar el amparo local como él lo hizo en Yucatán; una expresión contemporánea está en el antiguo artículo 10 de la Constitución de Chihuahua de 192, actual 200 de la Constitución de 1995, que asigna la obligación al Supremo Tribunal del Estado para resolver quejas por violaciones a las garantías individuales. Lo mismo se encuentra en el artículo 4 de la Constitución de Veracruz del año 2000, que establece el juicio de protección de derechos, declarado acorde con la Constitución federal, por la Suprema Corte de Justicia, según la Tesis del Pleno XXXIII/2002, que establece en el rubro:

Controversia Constitucional. La facultad otorgada a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, llave para conocer [y] resolver el juicio de protección de derechos humanos, previsto en la Constitución Política de esa entidad federativa, no invade la esfera de atribuciones de los Tribunales de la Federación, pues aquél se limita a salvaguardar exclusivamente, los derechos humanos que establece el propio ordenamiento local.²¹⁸

Otra vía está en propuestas de reforma a la Constitución del estado de Guerrero para establecer el *habeas corpus* y, en la opinión de juristas, como René González de la Vega, quien señala:

Yo soy un convencido que el control de la Constitucionalidad no puede ser patrimonio de un fuero [federal] y que tal vez sería sano y prudente, porque nunca se dijo que no, que los jueces del fuero común en todo el país tuvieran también la posibilidad de defender el control de la constitucionalidad y, sobre todo, el de atender actos que atentarán contra las garantías de los individuos.

Aquí se encuentra el comienzo de la reivindicación de Rejón.²¹⁹

²¹⁸ *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. época, Pleno, tomo XVI, agosto de 2002, p. 903. Otros estados, como Tlaxcala y Coahuila, han previsto igualmente en sus reformas constitucionales este tipo de amparo local.

²¹⁹ “La misión constitucional del Ministerio Público”, *Curso de Derecho Público Local sobre el Distrito Federal*, Departamento del Distrito Federal/Universidad Panamericana, 1993, p. 50.

ACTUALIDAD DEL CONTROL JURISDICCIONAL

EVOLUCIÓN RECIENTE DEL CONTROL JURISDICCIONAL

A partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 que introdujo el bloque de constitucionalidad a través de la reforma integral al artículo 1º. de nuestro texto fundamental, se modificaron sus cuatro párrafos para hacer de los derechos humanos el centro de atención de todas las autoridades mexicanas en sus tres ámbitos de gobierno, aplicando no sólo los principios de la Constitución, sino también de los tratados internacionales y haciéndolos corresponsables del control de constitucionalidad.

Esta importante reforma extendió la garantía de constitucionalidad de las autoridades federales, como se había entendido desde la jurisprudencia del monopolio del control constitucional por parte del Poder Judicial de la Federación. En un seminal artículo, Antonio Martínez Báez escribió desde 1942 lo siguiente:

El artículo 133 constitucional no establece, pues, de ninguna manera, como lo estima la opinión corriente y falsa, el control de la constitucionalidad de las leyes, o sea el examen de la validez de las normas, sujetas a la Constitución nacional, pero sí el llamado “control federal”, que tiene por objeto hacer efectiva la supremacía, no de la Constitución sobre todas las leyes, sino de ese conjunto, heterogéneo formalmente, de la Constitución, las leyes federales y tratados internacionales (Ley Suprema de toda la Unión. Ordenamiento Jurídico Federal) con respecto a las Constituciones y leyes de los Estados (Ordenamiento Jurídico Local).

La efectividad o cumplimiento de la supremacía nacional corresponde a los jueces locales, a quienes va dirigida la obediencia de la superioridad del derecho federal; porque solamente con una actitud ilógica puede atribuirse al precepto el contenido de la competencia exclusiva de los tribunales federales para encaminar el conflicto constitucional de las normas de cualquier clase u orden.²²⁰

²²⁰ Antonio Martínez Báez. “El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes”. *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*. Tomo IV, número 15, julio-septiembre 1942.

El importante debate que se abrió a mediados del siglo xx sobre la facultad de las autoridades administrativas para ejercer un control de constitucionalidad, comenzó con la ponencia del ministro Gabino Fraga en la Segunda Sala de la Suprema Corte sobre el juicio de amparo de la Compañía Telefónica de Sabinas S.A. v. Primera Sala del Tribunal Fiscal y otras (A. R. 4072-41/2ª).²²¹

En dicho juicio se resolvía la incompetencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actual Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, para declarar la inconstitucionalidad del artículo 182 de la Ley de Aduanas, que definía como delito de contrabando la actividad llevada a cabo por la empresa quejosa. Contra la incompetencia decretada por el pleno del Tribunal Fiscal, debido a que como tribunal administrativo, dependía del Poder Ejecutivo federal y éste sólo estaba obligado a ejecutar las leyes del Congreso y proveer a su exacto cumplimiento,²²² se instauró el juicio de amparo cuya sentencia proyectó el distinguido administrativista Fraga. Al respecto, en sus considerandos el ministro mencionó:

Los antecedentes históricos del juicio de amparo en México demuestran claramente que, por medio de este juicio, se trató de dar competencia al Poder Judicial Federal para remediar los abusos de los demás poderes, para obligarlos a respetar los derechos individuales y las normas fundamentales del régimen federal y para fijar el derecho público de la nación, estableciendo la interpretación suprema de la carta fundamental; pero la atribución de esas facultades pone en claro que el pensamiento de los autores de esa Constitución fue el de que, *siendo común a todas las autoridades del país la obligación de respetarla* debía de preverse el remedio adecuado para el caso en que tales autoridades faltaran a su obligación. [...] Luego es indudable que, dada la naturaleza de la función judicial de la que antes se ha hablado, la controversia decidida pudo haberse evitado si la autoridad se ajusta a los mandatos de la Constitución. Si esto es así, ¿cómo se puede pensar que esa propia autoridad debe esperar que la justicia resuelva para respetar los preceptos constitucionales?²²³

²²¹ El entonces ministro Fraga escribió una defensa de su voto en “¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes, autoridades distintas del Poder Judicial de la Federación? (1942)”. *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*. Tomo IV, números 13-14, enero-junio 1942, pp. 131-144.

²²² Según esta posición, el análisis de constitucionalidad correspondería al titular del Ejecutivo al interponer o no un veto a los proyectos de ley; pero una vez promulgadas las leyes, éstas deberían implementarse por todas las demás autoridades administrativas, incluyendo los tribunales administrativos.

²²³ Fraga, *op. cit.*

La facultad del Ejecutivo para vetar los proyectos de ley, según Gabino Fraga, no es “preclusiva” para que con posterioridad ocurra la posibilidad de considerarlos inconstitucionales, “por la sencilla razón de que no existe texto expreso en la misma Constitución que así lo disponga”. Por lo tanto, concluye en amparar a la empresa contra la sentencia del tribunal fiscal que se consideró incompetente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley aduanera.

Sin embargo, la reforma de 2011 tiene sus orígenes en la resolución del caso Rosendo Radilla Pacheco²²⁴ de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde se reconoció como un delito cometido por el Estado mexicano la desaparición forzada de Rosendo Radilla, el cual es diferente al delito de privación de libertad, cometido por un particular. Se habían acumulado 532 ilícitos de esta naturaleza en 2008, sin haber logrado el Estado ninguna sanción penal, por lo que la Corte Interamericana equiparó esta conducta como delitos de lesa humanidad.

Como las conductas de secuestro habían sido cometidas por miembros del Ejército Mexicano, el 27 de octubre de 2005 un tribunal colegiado del Poder Judicial Federal con sede en el estado de Guerrero había decidido la competencia de un juez militar, conforme al artículo 13 constitucional.

El asunto resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 23 de noviembre de 2009 fincó la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la violación de diversos derechos fundamentales, ordenó armonizar el Código de Justicia Militar con los estándares internacionales, así como indemnizar a las víctimas. A pesar de que en este asunto quedó probada la parcialidad de los tribunales militares, el fuero castrense todavía subsiste como se plasmó en 1917 en el artículo 13 constitucional y varias medidas restitutorias del daño infringido no se han cumplido.

Este precedente genera discusiones sobre la interpretación de tratados internacionales y la cosa juzgada de las resoluciones en materia internacional. Como los derechos humanos han sido acogidos por el derecho internacional y la Suprema Corte es la intérprete de los derechos fundamentales plasmados en la Constitución que, al observar un bloque de constitucionalidad, incorpora el derecho humanitario a los derechos establecidos en

²²⁴ Campesino trovador y líder social del estado de Guerrero, secuestrado por elementos del ejército mexicano el 25 de agosto de 1974. Su caso presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue el primer precedente mexicano de “desaparición forzada” definido por la jurisprudencia interamericana como un delito imprescriptible que se persigue por el tiempo que fuere necesario hasta que se encuentre a la víctima o sus restos (Caso *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, 29 de julio de 1988).

la Constitución, la armonización de las resoluciones de la Suprema Corte con los de la Corte Interamericana de Derechos Humanos debe combinarse.

De la misma manera, el régimen procesal del juicio de amparo fue modificado con la nueva ley del 2 de abril de 2013, que derogó la anterior de 10 de enero de 1936, para incluir las siguientes innovaciones:

1. La ampliación en la protección de los derechos humanos contra normas generales, actos u omisiones, en la protección no sólo de derechos individuales y también de derechos colectivos.
2. La ampliación del concepto de autoridad.
3. La ampliación del interés jurídico del quejoso, para extenderlo a un “interés legítimo”.
4. La modernización por medios electrónicos de las actuaciones procesales (firma electrónica y promociones por medios electrónicos).
5. La posibilidad de emitir una declaración general de inconstitucionalidad por las Salas o la Suprema Corte cuando se establezca una jurisprudencia. Si bien, en principio las sentencias de amparo sólo se ocupan de las personas individuales que las hubieran promovido, si existiera jurisprudencia sobre el tema en cuestión y hubiera sido votado por ocho ministros, podrá iniciarse el procedimiento de “declaratoria general de inconstitucionalidad”. Siguen exceptuándose las normas tributarias de esta declaratoria excepcional.²²⁵
6. La introducción del juicio de amparo y la revisión adhesiva.
7. La resolución de contradicciones de tesis por los plenos de circuito.
8. La sistematización de las medidas de apremio.
9. La tipificación de delitos en materia de amparo, evitando así remisiones a la legislación penal.²²⁶

²²⁵ Las normas tributarias no deberían ser excluidas del sistema de protección constitucional aplicable a las demás leyes. Al existir la obligación de los ciudadanos de contribuir para los gastos públicos, de la manera proporcional y equitativa de que dispongan las leyes, no sujeta este derecho al arbitrio del legislador, sino que, en mi opinión, dispone que sólo a través del principio de legalidad, las contribuciones deben establecerse de acuerdo con dichos valores. Este procedimiento se basa en avisos preventivos al órgano legislativo para que pueda subsanar el vicio de inconstitucionalidad, primero ante dos sentencias, y finalmente, cuando se reúna la jurisprudencia. En ese supuesto, se avisará al órgano legislativo para que en noventa días subsane el vicio, reformando o derogando la norma en cuestión. En caso contrario, la Suprema Corte dictará la declaración de inconstitucionalidad y perderá validez la norma.

²²⁶ Suprema Corte de Justicia, *Elementos de Derecho Procesal Constitucional*, 3ª. edición, marzo de 2008, pp. 224-225.

Esta reforma legislativa integral tiene una gran trascendencia en la renovación de la institución del juicio de amparo con más de 180 años de existencia. Ha sido complementada con más de siete acuerdos generales²²⁷ que reglamentan procedimientos en la sustanciación del juicio de amparo.

El plazo para interponer la demanda de amparo se resume en el siguiente listado:

1. 15 días como regla general.
2. 30 días para impugnar una norma autoaplicativa o un procedimiento de extradición.
3. Ocho años para impugnar una sentencia definitiva condenatoria de prisión.
4. Siete años contra actos privativos de la propiedad, posesión o disfrute de derechos agrarios.
5. En cualquier momento contra actos que implique peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación, expulsión, desaparición forzada, proscripción o destierro, incorporación forzosa a las fuerzas armadas o, finalmente, contra actos prohibidos por el artículo 22 constitucional.
6. En cualquier momento contra órdenes de traslado sin intervención de autoridad judicial.
7. En cualquier momento contra la omisión de proporcionar una adecuada atención médica.

El artículo 267 es una innovación de la nueva ley, en el cual se impone penas ante el incumplimiento de sentencias de amparo, con la sanción de cinco a diez años de prisión, multa de cien a mil días y, en su caso, destitución e inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar un cargo. Estas sanciones penales deben ser bien recibidas porque evitan el incumplimiento de las sentencias de amparo, la repetición de los actos reclamados u omitan cumplir cabalmente las resoluciones o en sus respectivos incidentes de incumplimiento. Ojalá las mismas sanciones se apliquen para las demás sentencias del Poder Judicial federal, como las del Tribunal Electoral.

²²⁷ Los siguientes Acuerdos generales han regulado la reforma legal del amparo: 1/2013 (firma electrónica), 5/2013 (sobre la distribución de asuntos entre Salas y pleno de la Suprema Corte), 10/2013 (sobre competencias para conocer los incidentes de inejecución), 15/2013 (regulando el procedimiento para efectuar la declaración general de inconstitucionalidad), 11/2014 (firma electrónica certificada de la Suprema Corte), 23/2014 (sobre el aplazamiento de resolución en recursos derivados contra los juicios de amparo contra actos del Consejo de la Judicatura) y 9/2015 (sobre las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo).

DE LA JURISPRUDENCIA AL PRECEDENTE

El concepto de jurisprudencia como sistematización de los criterios interpretativos de la Constitución ha sido fascinante. Se escribió en 1934 por Arthur Goodhart que la diferencia fundamental entre el derecho judicial o *Common Law* y el derecho codificado radica en la fuerza de los precedentes, conocida en aquel sistema jurídico como el principio *stare decisis*.²²⁸

Por su parte, los comparatistas Konrad Zweigert y Hein Kutz disputaron esta caracterización y afirmaron que ambos sistemas se han ido acercando de tal manera por lo que respecta a la fuerza del precedente que su diferencia se va diluyendo.²²⁹ No obstante, en América Latina todavía se sostienen las “vastas diferencias” existentes en la función judicial entre ambos sistemas e incluso entre los propios sistemas judiciales de la región.²³⁰ En realidad, México ha acercado su función judicial a un sistema de precedentes a través de la jurisprudencia, reconocida mediante la ley de amparo de 1882.²³¹

La fuerza vinculante de los precedentes judiciales en América Latina, integrada por países de derecho codificado, no es común y, aparte de México, sólo Brasil, Bolivia, Costa Rica, Guatemala y Venezuela cuentan con un sistema de precedentes vinculantes. Brasil es el más reciente, ya que a través de la enmienda constitucional 45, aprobada en 2004, dio paso a lo que se llama súmulas vinculantes, cuando ciertas resoluciones de importancia, aprobadas por un mínimo de ocho de los once Ministros de la Suprema Corte, determinan en una sola frase el sentido de las reiteradas decisiones, lo más cercano en nuestro sistema al brasileño, sería el encabezado que utilizamos a nuestras tesis de jurisprudencia.²³²

²²⁸ *Stare decisis et non quieta movere*: Sostener los asuntos tal como se han decidido y no perturbarlos en su tranquilidad. (“To stand by matters that have been decided and not disturb what is tranquil”. Kevin Guinagh. *Dictionary of foreign phrases and abbreviations*, p. 187 (1983).

²²⁹ K. Zweigert et al. *An Introduction to Comparative Law*. Clarendon Press Publication, 3a. edición, 1998, p. 259.

²³⁰ Teresa M. Miguel-Stearns. “Judicial power in Latin America: A short survey”. *Legal Information Management* 15 (2015), p. 100.

²³¹ Manuel González Oropeza. *La Jurisprudencia: Su conocimiento y forma de reportarla*. Suprema Corte de Justicia, 4ª. edición, 2018, p. 147.

²³² Maria Angela Jardim de Santa Cruz Oliviera y Nuno Garoupa. “Recent development: Stare decisis and certiorari arrive to Brazil: A comparative Law and Economics Approach”. *36 Emory Int’l L. Rev.* 555. 2012. Hacia 2012, 32 tesis con estas características (*súmulas vinculantes*). Este sistema fue ideado por el Ministro Víctor Núñez Leal desde marzo de 1964.

De acuerdo con el gran comparatista Mauro Cappelletti, la creación de tribunales constitucionales en la tradición continental europea ha acercado a los dos sistemas, pues ya los tribunales cuentan con resoluciones que tienen fuerza vinculante para similares casos que en el futuro se decidan. Sin embargo, todavía pesa la tradición de desconfianza hacia los jueces, derivada de la ideología de la Revolución francesa, lo cual ha impedido el desarrollo de instituciones que facilitan la administración de justicia, como el *writ of certiorari* que permite a las Supremas Cortes el seleccionar los casos relevantes y ejercer una jurisdicción discrecional,²³³ para evitar estar sepultadas en un rezago voluminoso de expedientes decidiendo los casos más importantes y dando así oportunidad a que los asuntos se arreglen en las instancias previas y que la jurisprudencia pronunciada sea significativa para los demás tribunales. Sin lugar a dudas el *certiorari* favorece la decisión de precedentes importantes, por lo que me he permitido proponerlo para nuestro país.²³⁴

En el derecho judicial o *Common Law*, cada resolución fija una interpretación del derecho aplicable de manera vinculante.²³⁵ En consecuencia, este principio significa por lo general que, una vez que haya una interpretación judicial, la sentencia resultante en cada resolución forma un precedente a seguirse en los siguientes casos que sean similares.²³⁶ Es decir, toda la sentencia es el precedente sin elaboraciones o abstracciones posteriores con tesis, al estilo mexicano.

Histórica y etimológicamente el principio de *Stare Decisis* derivó de la propia función judicial, sin necesidad de ser reconocido por el legislador o, incluso, la Constitución.²³⁷ Nace en un país sin Constitución, la Gran Bretaña, a principios del siglo XVII, con una sola resolución del Magistrado Presidente del Tribunal de Agravios

²³³ Louis F. Del Duca. "The accelerating pace of Common and Civil Law Convergence". *42 Tex Int'l L J* 625, 2007.

²³⁴ Manuel González Oropeza. "Writ of certiorari: Una solución para el rezago judicial". *Lex*. Número 260, pp. 4-6, 2017.

²³⁵ Arthur Goodhart. "Precedent in English and Continental Law". *50 L Q Rev.* 42 (1934). La doctrina de *stare decisis* está basada en el principio que la certeza en el Derecho es preferible a la razón o la corrección de principios legales, según la Nota aparecida en *34 Harvard Law Review*, 74, 1920.

²³⁶ "Stare Decisis". *The Yale Law Journal*. 20 (3), 1911, p. 223.

²³⁷ Actualmente, el principio de *stare decisis* se define como la descripción de una importante política pública o social y no sólo la expresión mecánica del texto de la ley aplicada. Es decir, no es la mera repetición de la política fijada por el legislador, sino es la expresión de una política *judicial* que interpreta la del legislador para el caso en cuestión. Roy S. Guterman. "Actually... A new stand for the First Amendment actual malice defense". *68 Syracuse L. Rev.* 579.

Comunes (*Common Pleas*) Edward Coke en el caso del Dr. Bonham (1610).²³⁸ Esta magnífica resolución se desarrolla de la siguiente manera:

Y se desprende de nuestras compilaciones (*Yearbooks*), que en muchos casos, el *Common Law* controla a las leyes del Parlamento y en ocasiones debe juzgarlas como inválidas: pues cuando una ley del parlamento está contra el derecho y la razón tradicionales, o es repugnante o imposible de ser aplicada, el *Common Law* debe controlarlo y juzgar a dicha ley como inválida.²³⁹

Esta conclusión de la jurisprudencia universal hizo que el *Common Law* representara al Derecho y la razón derivada de los precedentes escritos en los “Anuarios” (*Yearbooks*) y no en las leyes del Parlamento o en las órdenes del rey de Inglaterra. Aún este temprano y originario caso donde se atreve una sentencia invalidar una ley expedida por Enrique VIII, cuenta con precedentes a seguir y que Coke alude en su resolución:

1. Caso de Thomas Tregor (8 E 3.30).
2. Caso Cessavit 42 (33 E 3).
3. Caso del Estatuto de Carlisle (35 E 1).
4. Caso Stroud (1 E 6).

En estos precedentes, que fijan el criterio por reiteración en Bonham, tal como se hace en nuestra actual jurisprudencia, la tesis que descubre el Derecho y la razón es: “*Quia aliquis non debet esse Judex in propria causa, imo iniquum est aliquem suae rei esse Judicem*”.²⁴⁰

Estos precedentes fueron posteriormente sostenidos por diversas resoluciones de la Gran Bretaña, citando el caso Bonham: The case of Proclamation (1611), Roules v. Mason (1612), Bay v. Savadge (1614), Lord Sheffield v. Ratcliffe (1615) y Godden v. Hales (1686), sepultando el viejo principio de que los jueces no podían revocar leyes.

En los Estados Unidos, el célebre caso de Marbury v. Madison (1803), teniendo ya una Constitución, fue la disposición del artículo III sobre jurisdicción originaria de la Suprema Corte, respecto de la falta de competencia sobre el *writ de mandamus*,

²³⁸ Manuel González Oropeza. *Constitución y Derechos Humanos*. Porrúa, CNDH, 2ª. edición, 2009, pp. 11-68.

²³⁹ *Idem*, pp. 44-45.

²⁴⁰ “Porque nadie puede ser juez de su propia causa; es más, es injusto que alguien sea el juez de su propio asunto”. *Op. cit.*, pp. 44-46.

que se aplica para declarar inconstitucional el artículo 13 de la Ley de organización judicial de ese país (1789),²⁴¹ pero sin fundamento explícito para que la Suprema Corte tuviera poder para anular las leyes por ese motivo. En consecuencia, la revisión judicial no tiene fundamento en la Constitución, por lo que la interpretación que de ésta hace el poder judicial se basa sólo en los precedentes que la propia Suprema Corte ha dictado, desde entonces.

En el paradigma de la revisión judicial y de sus precedentes, *Marbury* tuvo el éxito e influencia que todos sabemos, pero desde un principio, la resolución fue denostada por carecer de un fundamento constitucional explícito para que el poder judicial pudiera anular las leyes contrarias a la Constitución, según refirió el juez John B. Gibson en su resolución *Eakin v. Raub 12 Segeant & Rawle 330*, 1825, en la Suprema Corte de Pennsylvania.²⁴²

Contrariamente, se ha buscado fundamento en el artículo I, sección 8, párrafo 18 de la Constitución, denominada cláusula necesaria y “apropiada” (*necessary and proper clause*) que otorgó, por otra parte, el fundamento para las facultades implícitas del Congreso federal, la que desea aplicarse para limitar e, incluso, anular el poder del precedente ejercido por el Poder Judicial.

Esta disposición constitucional ha pretendido aplicarse para derogar el principio de *stare decisis*, ya que faculta al Congreso para expedir toda la legislación, necesaria y *apropiada*, para implementar todos los poderes ya descritos en su texto, que son alrededor de 17, así como las otras facultades otorgadas por esta Constitución al gobierno de los Estados Unidos, o a cualquier otro poder o autoridad de dicho ámbito.²⁴³

Esta disposición fue argumentada para disminuir particularmente la decisión de la Suprema Corte en 1992, *Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania v. Robert Casey 505 US 868*:

²⁴¹ El artículo 13 de la primera ley orgánica del Poder Judicial de Estados Unidos autorizaba a la Suprema Corte a decretar acuerdos de mandamiento (*writs of mandamus*) en los casos previstos por los principios y usos del Derecho a cualquier tribunal nombrado o autoridades con poder bajo la competencia de los Estados Unidos. “To issue writs of mandamus, in cases warranted by the principles and usages of law, to any courts appointed, or persons holding offices, under the authority of the United States”.

²⁴² González Oropeza. *Op. ult. cit.*, p. 108.

²⁴³ (18) To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or officer thereof.

La Corte no puede ni debe asumir ninguna excepción (a su precedente) cuando el deber es decidir un caso de conformidad con la Constitución. Un retiro voluntario de él sería nada menos que el rompimiento de confianza del pueblo cuya expectativa es sensible.

Este caso decidió confirmar los requisitos que Pennsylvania había impuesto para que procediera el aborto, considerado constitucional desde el precedente de *Roe v. Wade* 410 US 113 (1973). Ante la esperanza de que con el caso Casey de 1992 dicho precedente fuera revocado, la resolución produjo desánimo cuando el nuevo precedente confirmó la validez del aborto, sin mayor autoridad que la de sostener un precedente anterior. Una corriente de la doctrina ideó que los precedentes no fueran vinculantes, pues un nuevo caso requeriría de una nueva argumentación y no sería válido confirmar sólo el principio de autoridad de un precedente anterior, como aparentemente se había hecho en la resolución de Casey.²⁴⁴

No obstante, la fuerza del precedente en el derecho judicial es equivalente al de la propia ley, por lo que se ha reconocido lo siguiente desde principios del siglo xx: “La Corte admite que el peso de la autoridad (es contraria), pero se siente obligada a seguir el criterio establecido por una decisión anterior, la cual si la modificara sería tanto como expedir una ley retroactiva, por lo que es obligación del legislador operar los cambios”.²⁴⁵

De manera más clara, se repite en el caso *Gray v. Gray* 34 Ga. 499, 1926:

Para nosotros esa decisión es concluyente respecto del Derecho que rige hasta que sea cambiada por la facultad legislativa o sea revocada o modificada materialmente según se

²⁴⁴ Michael Stokes Paulsen. “Abrogating Stare Decisis: May Congress remove the precedential effect of *Roe* and *Casey*?”, 109 *Yale L J* 1542 (2000). Esta teoría fue inicialmente expuesta por David Engdahl en 1999 denominando a la disposición constitucional que lo permitiría como la “cláusula genérica” (*sweeping clause*). En contra de esta argumentación, Gary Lawson negó tal posibilidad por parte del Congreso, ya que en su opinión, la legislación que quisiera derogar el principio de *stare decisis* no sería un ejercicio necesario ni “apropiado” del Poder Legislativo hacia el Poder Judicial, pues implicaría una violación a las facultades exclusivas de la Judicatura en limitar su función de administrar justicia, lo cual es de la exclusiva competencia de los tribunales. “Controlling Precedent: Congressional regulation of judicial decision-making”. 18 *Const. Comm.* 191 (2001).

²⁴⁵ “The Court admits that the weight of authority is to contrary, but it feels bound to follow the doctrine as settled by the earlier decision, the duty of making changes resting in the Legislature, and says that to change the existing rule would, in effect, be enacting an *ex post facto law*”. *People v. Tomplins* 79 *Northeastern Reports* 326. Court of Appeals New York. *The Virginia Law Reporter*. Volume 13, núm. 9, enero de 1908, p. 740. Esto significa el rechazo de precedentes retroactivos.

prevé en la ley. Un precedente de la Suprema Corte no debe ser revocado a menos que sea notoriamente equivocado o haya sido cambiado por la promulgación de una ley.²⁴⁶

Con todo, la discusión sobre la primacía bien de la jurisprudencia o de la legislación es actual y vigente aún en los países de derecho judicial.²⁴⁷ Parodiando las palabras de *El Federalista número 78*, Alexander Bickel caracterizó al poder judicial como un poder “activista” que pone en peligro la voluntad de la mayoría de representantes legislativos, cuando anula una ley por considerarla inconstitucional,²⁴⁸ por lo que su fundamento constitucional resulta problemático.

En México, al adoptar la revisión judicial desde antes de 1847, tuvimos especial cuidado en no ofender la división de poderes y limitamos la función judicial a pronunciarse sobre los casos particulares, sin hacer pronunciamientos generales, según expuso Mariano Otero, tomando como base la apreciación de Alexis de Tocqueville.²⁴⁹ Adicionalmente, consagramos el respaldo constitucional de la revisión judicial desde un principio.

A pesar de esta diferencia, el reconocimiento de la jurisprudencia en México no fue espontáneo como un asunto de la competencia propia del poder judicial, tal como había sido la experiencia anglosajona de donde tomamos el sistema de revisión judicial, sino que no reconocimos la fuerza de precedentes hasta que una ley de amparo de 1882 le fijara sus términos y límites.

Para acentuar más aún el reconocimiento en la ley y el sometimiento de la jurisprudencia a ella, en 1951 se reformó la Constitución mexicana para dar sustento constitucional a la obligatoriedad de la jurisprudencia establecida por los tribunales del poder judicial de la Federación, en los términos de la ley correspondiente.²⁵⁰

De esta forma, queda la interpretación constitucional del poder judicial sometida a la ley, incluyendo el condicionamiento de su obligatoriedad, así como los requisitos de su interrupción y sustitución, como lo reitera la reforma al párrafo décimo del

²⁴⁶ “Stare Decisis”. *The Yale Law Journal*. Vol. 20, núm. 3, 1911, p. 222.

²⁴⁷ Henry Gao. *World Trade Review* 17. p. 509, 1 de julio de 2018.

²⁴⁸ Alexander Bickel. *The least dangerous branch of Government. The Supreme Court at the Bar of Politics*. Yale University Press, 1986, pp. 82, 93, 97 y 128.

²⁴⁹ Manuel González Oropeza. “La genealogía intelectual de Mariano Otero”. *Mariano Otero. Visionario de la República a 200 años de su nacimiento*. Suprema Corte de Justicia. El Colegio de Jalisco, 2017, p. 538.

²⁵⁰ Esta disposición se estableció en el artículo 94 a partir de la reforma publicada el 25 de octubre de 1967.

artículo 94, publicada el 6 de junio de 2011.²⁵¹ Es contrastante este sometimiento de una función esencial y exclusiva del poder judicial hacia el legislador, si la comparamos con el sistema anglosajón, de donde inspiramos los principios del juicio de amparo.²⁵²

Si bien durante la época de Ignacio L. Vallarta, bajo la influencia del movimiento codificador de la segunda mitad del siglo XIX, en pleno Porfiriato, el esfuerzo por hacer respetar las resoluciones de la Suprema Corte, reiterando una tesis sobre la inconstitucionalidad de la leva como proscripción obligatoria al Ejército, fue excepcional que se lograra en una disposición legal. En el siglo XXI, cuando los derechos humanos son progresivos y atañen a todas las autoridades en el ámbito de su competencia, reducir la obligatoriedad de las resoluciones judiciales a los términos y condiciones que quiera el legislador fijar, pareciera confundir la función judicial a una mera delegación del legislador y no aceptar su verdadera naturaleza de una función otorgada por la Constitución directa al poder judicial, no en ejercicio de la implementación automática de la ley, sino de control de la Constitución. Por lo anterior, el ejercicio de la jurisprudencia y sus términos debe ser competencia exclusiva de los tribunales.

²⁵¹ Eduardo Ferrer Mac-Gregor. “Comentario”. Artículo 94. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo IX. Sección Tercera. Exégesis Constitucional. Artículos 69-95. p. 882 y ss.

²⁵² M. C. Mirow. “Marbury in Mexico: Judicial Review’s precocious southern migration”. *35 Hastings Const. L Q* 41. Otoño 2007, p. 57.

CONTROL POLÍTICO DE LA CONSTITUCIÓN POR LA SUPREMA CORTE

LA PRIMERA INVESTIGACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA (1835)

Aunque suene paradójico, la misma Suprema Corte ejercía control político de la Constitución, al investigar violaciones graves a los derechos humanos.

La noche del viernes 12 de junio de 1835 hubo la explosión de varios cohetes en puntos estratégicos del centro de la Ciudad de México. Poco antes de las diez de la noche, según refiere la prensa de la época,²⁵³ una multitud de manifestantes salieron organizadamente desde iglesias estratégicas que cubren el primer cuadro de la ciudad²⁵⁴ para dirigirse al Ayuntamiento de la Ciudad de México y pedir el cambio de Constitución y abolir el sistema federal, como motivo de las elecciones para integrar el Congreso de la Unión que Santa Anna había convocado el año anterior.²⁵⁵

La acción concertada disipa cualquier duda sobre la manipulación de los manifestantes y se daba en el contexto nacional, ya que en varios estados ya se había “cultivado” el terreno para el cambio de forma de gobierno, aparentara un movimiento popular, pero los liberales igualmente organizaron la reacción desde los gobiernos estatales y municipales como se aprecia en el Ayuntamiento de Jalapa²⁵⁶

²⁵³ “Libertad, Federación y Unión”. *La oposición*, Primera Época, México, tomo III, núm. 64, 13 de junio de 1835, p. 256. Carlos María de Bustamante, *Diario Histórico de México 1822-1848*, 12 de junio de 1835. Josefina Zoraida Vázquez y Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva Editores. México. CIESAS-COLMEX, 2001, 2 CD.

²⁵⁴ Dichas iglesias fueron Santo Domingo, San Agustín, San Francisco, Santa Catalina y Salto del Agua, haciendo un total de 24 puntos de la ciudad.

²⁵⁵ En la convocatoria para estas elecciones se prescribe que los diputados y senadores elegidos contarían con amplios poderes para hacer las reformas accesorias a la Constitución de 1824, lo cual era claramente inconstitucional, pues se trataba de las elecciones de un poder constituido que no podía arrogarse facultades de Congreso Constituyente. En vano Santa Anna aclaró formal y exclusivamente sobre el recto de la Constitución de 1824, sin poder variar sus principios o sustituirla por otra Constitución tal como lo prescribía el artículo 171 de dicha Constitución. El Congreso así convocado comenzó a sesionar el 1 de enero de 1835 y el 25 de septiembre de 1835 asume los poderes constituyentes, dictando posteriormente dos leyes, el 3 y 23 de octubre, haciendo desaparecer a los estados y sus autoridades.

²⁵⁶ ¡Viva la Federación y que muera el Centralismo! Representación dirigida de la ciudad de Jalapa al Escmo. Sr. Presidente de la República, para que se reforme y no se destruya la Constitución Federal de 1834.

y en el gobierno del Estado de México, que había permanecido callado durante los primeros años.²⁵⁷

En marzo de 1835 se ordenó la reducción de la milicia cívica que funcionaba en los estados como una fuerza no permanente, integrada por los ciudadanos de Estado, para defender a la entidad y al país contra cualquier agresión. Esta medida fue interpretada para los estados federalistas como una estrategia para reducir su fuerza ante una posible confrontación entre el Gobierno general, que quería imponer el centralismo, y los estados que se opusieron. Esta confrontación se dio el 10 de mayo de 1835 con la ocupación del Ejército en la capital de Zacatecas.

Los antifederalistas usaron las mismas armas en su favor, manipulando pronunciamientos en diversas ciudades, como el de Orizaba el 21 de mayo de 1835 y la manifestación “popular” en la Ciudad de México el 13 de junio de 1835 que nos ocupa. El pronunciamiento provocó que el Ayuntamiento de México acordara la variación del sistema federal por el central, declarando o reconociendo el carácter constituyente al Congreso de 1835, para aprovechar con una declaración a favor de Santa Anna como “supremo jefe libertador y protector de la Nación”.²⁵⁸

Sobre esta manifestación nos refiere Andrés Quintana Roo, entonces ministro de la Suprema Corte de Justicia, que la muchedumbre mal organizada y peor aleccionada, artificialmente había proclamado el centralismo, había sido manipulada por el Ayuntamiento y el Gobierno del Distrito Federal. El de Quintana Roo resulta uno de los primeros testimonios de una corruptela tradicional en la política mexicana

México. Impreso por Francisco Torres, 1834, Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional, 296, LA, 3448.

²⁵⁷ *Representación que los ciudadanos del Estado de México, dirigen al Soberano Congreso a favor de la Federación*, México, impreso por Francisco Torres, 6 de octubre de 1834. Ello es natural, pues el Estado de México fue muy afectado con la descorporación territorial de su capital, la Ciudad de México, para convertirla en la sede de los poderes federales.

²⁵⁸ *Acta del Excelentísimo Ayuntamiento de la ciudad federal, secundado en parte los deseos de su vecindario, manifestados la noche del día 12 de junio de 1835. Imprenta de la calle del Espíritu Santo, Núm. 8. México. 1835.* Antes de la formalización de esta Acta, hubo un dictamen de la Comisión encargada para proponer el modo y orden en que debía observarse sobre el pronunciamiento, cuya pluma conservadora y autoritaria se refleja en la siguiente frase: “Las leyes, y lo mismo las Constituciones, necesitan tener un carácter de fuerza y de majestad no las adquieren las leyes por sí solas; es necesario que las del Poder del Ejecutivo y la costumbre de los ciudadanos en obedecerlas. Por lo mismo juzga la Comisión que actualmente nos rige, no ha proporcionado seguridad, ni puede proporcionarla a los mexicanos. “*Dictamen de la Comisión encargada para proponer el modo y orden que debe observarse en el pronunciamiento de la capital del Distrito*”. Imprenta de Santiago Pérez Calle de Tiburcio, núm. 14, México, 1835.

y conocida actualmente con el gráfico nombre de “acarreo”. La Suprema Corte intervino a instancias del Gobierno del Distrito Federal quien incitó a la misma para nombrar una Comisión que dictaminara, se entiende favorablemente, sobre el Acta y el Dictamen del Ayuntamiento. Quintana Roo no se prestó a aprobar la petición de variar la forma de gobierno y formuló su célebre “voto improvisado”. En dicho voto, ilustre insurgente se refiere de la siguiente manera:

Yo, que por desgracia jamás pongo la mano en asunto, sino para echarlo a perder con disparatadas originalidades, fui de sentir que debía mirarse el oficio en cuestión, como una parte de los muchos que diariamente se dan en tribunales para poner en su conocimiento la noticia de algún motín o asonada, y que, en consecuencia, debía proveerse remitiendo al juez correspondiente aquel documento para que en su vista procediese contra quienes hubiese lugar, dando cuenta del estado de la causa para providenciar lo conveniente, según su naturaleza tan delicada y trascendental, pues si el simple aviso de un solo robo o asesinato llama justamente la atención de los jueces, a cuyo celo está confinada la conservación de los intereses sociales; ¿Cuánto más no debería encargárseles en el caso, el puntual y activo ejercicio de su ministerio, tratándose de crímenes en que se atacan en masa las leyes fundamentales del Estado, abriéndose con esta completa desorganización la puerta a los más abominables crímenes de que precisamente habían de ser víctimas hasta los más oscuros ciudadanos.²⁵⁹

Posteriormente, Quintana Roo tiene que defender su voto ante las críticas que recibe por haber confundido un pronunciamiento “popular” con una asonada y así reducirlo a un delito que merecía ser investigado y castigado. Me imagino que se suponía el involucramiento de autoridades, por lo que constituiría un delito del tipo que se llamaba anteriormente “oficial”, tanto por los sujetos participantes en su planeación y ejecución como por la ofensa que se dirigía contra la Constitución. La manipulación oficial de este pronunciamiento la explicaba en su Defensa de la siguiente manera:

Vimos a la hora señalada con anticipación salir de algunos puntos de los barrios inmundos, cortísimos pelotones de plebe con sus banderas y tambores, y se advirtió que

²⁵⁹ *Voto improvisado del C. Andrés Quintana Roo, como individuo de la Suprema Corte de Justicia, sobre el pronunciamiento atribuido a esta capital para variar la forma de gobierno.* Impreso por Juan Ojeda, calle de las Escalerillas, núm. 2, México, 1835.

los más olvidando las lecciones que habían recibido, confundían en sus gritos las cosas más distintas entre sí y proclaman necedades que no tenían sentido alguno. Así se oyó la vocería: ¡Viva la junta central! en vez de ¡Viva el sistema central! ¡Mueran los guajolotes! en lugar de ¡Mueran los sans culottes! que era lo que se les había mandado gritar.²⁶⁰

Quintana Roo presentó un *voto* ante la Suprema Corte el 13 de junio de 1835 en el cual califica, como hemos mencionado, de motín o asonada al evento ocurrido y propone que se consignen los hechos al juez correspondiente para que se forme causa contra quienes hubiese lugar, así como se abriese una “averiguación judicial” sobre el origen y los promovedores y cómplices de dicho movimiento tumultuario. En su Defensa publicada al mes siguiente analiza el tipo de ilícito cometido y se dirige a dilucidar los hechos, fincando la responsabilidad correspondiente.

De haber procedido esa “averiguación” sería un antecedente remoto de la facultad de investigación de la Suprema Corte de nuestra Constitución, reconocida en el tercer párrafo del artículo 97 y que tantas perplejidades causó sobre el control constitucional. Quintana Roo puso en evidencia los movimientos solapados por centralistas. *El Sol*, periódico afín a estas tendencias, al comentar el voto de Quintana Roo alude sarcásticamente: “En este caso no vemos un motivo o una sonada, sino un movimiento nacional de solo deseos, de expresión de opiniones, o si quiere, de aburrimiento de tantas felicidades como nos han proporcionado el sistema actual, al que sin embargo, respetaremos mientras no se cambie legalmente”.²⁶¹

Ya para entonces la reacción a este reto no tenía que ser sutil y el *Diario Oficial* del 19 de junio de dicho año contiene la respuesta del gobierno al voto de Quintana Roo. Tratando de argumentar con el insurgente, la respuesta se hará en la doctrina de la soberanía popular. Esto era intolerable y les contestó:

Dejar todavía en el pueblo, bien o mal definido, otro derecho que el de revisar el pacto primitivo en la época y por las operaciones graduales que él mismo establece, es llevar

²⁶⁰ *Defensa del voto ciudadano Andrés Quintana Roo sobre el pronunciamiento de esta capital*. Impreso por Manuel Fernández Redondas, México, 6 de julio de 1835. El término de *sans culottes* se referían a la plebe radical en 1789 de Francia, que portaban pantalón, generalmente negro, en sus incursiones; a diferencia de los “calzones” blancos que caracterizaba como vestimenta a las clases acomodadas.

²⁶¹ “Voto improvisado del C. Andrés Quintana Roo, como individuo de la Suprema Corte de Justicia, sobre el pronunciamiento distribuido a esta capital para variar la forma de gobierno”. *El Sol*, México, 16 de junio de 1835, Fondo Lafragua 395, LAF, 3436.

el principio al punto que no se atrevieron los más ardientes revolucionarios de Francia: es sancionar la anarquía y querer organizar el desorden [...]. La nación tiene un método legal para ser representada: tiene formas legales para modificar su sistema de gobierno.²⁶²

Resultaba obvio que tanto la manifestación popular como el pronunciamiento de Orizaba eran orquestados, lo patentizaban incluso declaraciones de los simpatizantes del centralismo como lo hiciera José María Gutiérrez de Estrada con motivo de su renuncia al Ministerio de Relaciones.²⁶³

Mientras tanto, el Congreso sesionaba elucubrando sobre sus facultades para cambiar el sistema de gobierno. De estas sesiones se desprenden las tradicionales críticas al sistema que incluso nos llegan hasta nuestros días. El diputado Barrio, por ejemplo, destacó las diferencias con Estados Unidos, cuyas condiciones eran propicias al federalismo y a México, en el cual el sistema dividió lo que estaba unido.

Para legitimar el cambio de forma de gobierno, se publicaron en *El Sol* las manifestaciones e instrucciones que los estados daban a sus diputados en relación con ese punto. Guanajuato otorgó plenos poderes a sus representantes incluso para variar de Constitución. Lo mismo hizo el Estado de México y Oaxaca. Nuevo México expresamente otorgó facultades para cambiar la forma de gobierno. Sin embargo, en la mayoría de los estados tan sólo se reconocía a los diputados la facultad de promover reformas, “salvando sólo las bases constitucionales que no sean susceptibles de ella”, como la independencia, la religión y la libertad.²⁶⁴

El Congreso, a través de Carlos María de Bustamante, dijo que “la mayoría de la nación mexicana en casi su totalidad, legalmente representada, pide la reforma de la Constitución federal del año de 1824, y ha investido a sus diputados con suficientes poderes para hacerlo”.²⁶⁵ La doctrina en labios de Emmanuel de Vattel, acudió en apoyo del Congreso para expresar que la nación tiene derecho de mudar su Constitución si así lo decidiera.

²⁶² *Defensa... op. cit. Vid. Carta del ciudadano Andrés Quintana Roo a los señores editores del Sol.* Impreso por Manuel Fernández Redondas, México, 6 de julio de 1835.

²⁶³ *Algunas observaciones sobre el oficio que con fecha 22 de julio dirigido Excmo. Sr Secretario de la Guerra a José María Gutiérrez de Estrada o sea apéndice a los documentos publicados sobre el ingreso de este y su separación de la primera Secretaria de Estado.* Ignacio Cumplido, México, 1835, p. 22, Fondo Lafragua 801.

²⁶⁴ *El Sol*, México, 13 y 14 de marzo de 1835, pp. 161-168. Fondo Lafragua 100.

²⁶⁵ *El Sol*, México, 16 y 17 de marzo de 1835, pp. 173-178.

Posteriormente, la comisión especial rindió su dictamen el 28 de julio de 1835 en el que destacó los siguientes puntos contra el sistema federal: a) Que los vicios y males sufridos por el país, sean o no imputables al sistema, se han dado dentro del ámbito federal; b) Que hay un clamor por la variación del sistema y adopción del centralismo, y c) Que el federalismo desestabilizó la unidad nacional, provocando división y debilidad, así como una bancarrota y un sinnúmero de contribuciones.²⁶⁶

Pasada la iniciativa de reforma a la Cámara de Senadores, también se nombró una comisión especial integrada por Pacheco Leal, Cuevas, Berruecos y Bernardo Couto. El dictamen lo suscribe enteramente el primero, mientras que los siguientes senadores le hacen observaciones, a excepción de Couto, quien elaboró un voto particular en contra. El dictamen que emite la comisión asegura que en el sistema federal está el origen de las calamidades públicas, pues fragmentó a la nación que llegó a tener 295 legisladores distintos. Esta pluralidad de funcionarios provoca el dispendio de la hacienda pública.²⁶⁷

En el Senado sólo hubo dos votos particulares contra el dictamen. El de Couto, integrante de la comisión especial, se basó en el hecho de que el Congreso no tenía facultad para reformar el sistema de gobierno, pues al hacerlo, se canonizaría “el principio fundamental de la verdadera anarquía”. Para Couto, la discusión sobre la convivencia del sistema federal es puramente histórica, pues es una decisión ya tomada. Entre las críticas que combate Couto manifiesta que la distinta idiosincrasia del mexicano con el norteamericano nada prueba, pues nada nos parecemos a los ingleses y, sin embargo, ya escogimos una monarquía. Continúa diciendo que ese argumento, si fuera válido, entonces deberíamos concluir adoptando nuevamente el régimen colonial, que es el único que está en nuestras tradiciones.²⁶⁸ Finalmente, sobre el argumento de que la Federación ha provocado todos los males a México es tan falso como afirmar que Colombia, en su centralismo, es más próspero que España con su monarquía.²⁶⁹

²⁶⁶ *La lima de Vulcano. t. III. Núm. 93. México, 4 de agosto de 1835. Dictamen de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados nombrada para darlo sobre las manifestaciones relativas al cambio de sistema de gobierno, México, imprenta de Luis Abadino y Valdés, 1835, Fondo Lafragua, 757.*

²⁶⁷ *Dictamen de la Comisión Especial de la Cámara de Senadores nombrada para darlo sobre las manifestaciones relativas al cambio de sistema de gobierno y voto particular de señor Couto, México, imprenta del Águila, 1835, pp. 4-8, Fondo Lafragua 722.*

²⁶⁸ *Voto particular del senador Bernardo Couto, México, imprenta de Águila, 1835, p. 9, Fondo Lafragua 330.*

²⁶⁹ *Ibíd.*, p. 11.

Couto consideraba que el tiempo era propicio sólo para mejorar al sistema federal y depurarlo de los errores que se observan en la Constitución. Para ello propone un cambio en el Senado, una revisión del sistema de elección presidencial, la supresión de la vicepresidencia y la uniformidad de las leyes civiles y penales en el país.²⁷⁰

Como senador, Guadalupe Victoria emitió el segundo voto particular contrario al cambio de sistema. Al igual que el primero, Victoria niega facultades al Congreso para hacer ese cambio, e igualmente propone algunos apuntes a la carta de 1824. Propone que el presidente dure seis años con posibilidad de reelegirse y sea irresponsable políticamente excepto por traición a la patria. Aboga por suprimir la vicepresidencia.²⁷¹

Mientras se daba el debate parlamentario, nuevamente los eternos actores del federalismo mexicano, los estados, se pronunciaron en favor del sistema. En Zacatecas, el gobernador Manuel González Cosío movilizó a la milicia para enfrentarse a las tropas del Gobierno general desde el 31 de marzo de 1835. En la exposición que la legislatura del estado dirige al Congreso de la Unión se afirma que la instauración de la República centralista a la monarquía “hay una pequeñísima distancia”.²⁷² Como respuesta, el 10 de mayo de ese año Santa Anna da ocho horas al gobernador para deponer su actitud, pero no lo hizo; después de una cruenta lucha, entraron las fuerzas de Santa Anna.²⁷³

Por otra parte, en Veracruz se manifestó que el sistema federal era un principio inamovible de la Constitución mexicana: “Si las bases constitucionales están expuestas bajo cualquier denominación, con cualquier pretexto a la volubilidad, a la incertidumbre del capricho, ¿qué cosa puede haber estable entre los hombres?”²⁷⁴

Es bien sabido que, en ese año, Texas se independizó de México. En el fondo subyacía el mismo espíritu que en Zacatecas, pero en aquella entidad ya estaban infiltrados los intereses de nuestros vecinos.

²⁷⁰ *Ibid.*, pp. 15-16.

²⁷¹ *Voto particular del senador Guadalupe Victoria*, México, imprenta del Águila, 26 de agosto de 1835, pp. 7 y 8, Fondo Lafragua 764.

²⁷² *El crepúsculo*, México, t. I, núm. 15, 15 de abril de 1835, p. 1.

²⁷³ *El crepúsculo*, México, t. I, núm. 46, 16 de mayo de 1835, pp. 1-4.

²⁷⁴ *Contestación que dio el señor licenciado D. Sebastián Camacho, como miembro de la honorable Legislatura del Estado de Veracruz, al oficio que le pasó el Gobierno del mismo para que concurriese al nombramiento de la Junta Departamental*, Veracruz, imprenta de F. Mendarte, 1835, p. 4, Fondo Lafragua 290. Véase la respuesta de Camacho en *Observaciones al oficio que el señor D. Sebastián Camacho dirigió al Exmo. Sr. Gobernador de Veracruz*, México, impreso por Tomas Uribe, 1835, p. 8.

En un manifiesto de R. M. Williamson del 22 de junio de 1835 se menciona: “Vuestros hermanos de los Estados Unidos del Norte, os desean muy mucho [*sic*] la victoria, y en la hora del peligro ocurrían en millares en nuestro socorro”²⁷⁵ y así lo hicieron separándose de México.

El voto aislado de Quintana Roo descubría la concertación de una grave ofensa a la Constitución de 1824, defendió el sistema federal, instó a la Suprema Corte para asumir su responsabilidad federalista y ayudó a vislumbrar una facultad de índole política, pero compatible con el control constitucional del máximo tribunal del país.

LA EXTINCIÓN DE LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN POR LA SUPREMA CORTE²⁷⁶

El 19 de junio de 1878, después de una larga carrera política nacional y local, Ignacio L. Vallarta tomó posesión del puesto más alto al que puede aspirar un jurista: la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aunque Vallarta había declarado en sus años jóvenes, cuando asistió al Congreso Constituyente de 1856-1857 como diputado constituyente, que “nunca sería juez”, ni el cargo de constituyente, secretario de Estado o gobernador de Jalisco le darían a Vallarta la posteridad, como el cargo de Ministro de la Suprema Corte, en tan sólo cuatro años de ocuparlo (1878-1882). Vallarta había sido electo el 11 de mayo de 1877.

En la Suprema Corte estaban inicialmente otros grandes políticos y juristas que confluyeron en esos años: Ignacio M. Altamirano, Ignacio Ramírez, Ezequiel Montes, Pedro Ogazón, Manuel Alas, Antonio Martínez de Castro, Miguel Blanco, José María Bautista, Juan Manuel Saldaña, Protasio P. Tagle y Pedro Dionisio de la Garza y Garza como Ministros. José Eligio Muñoz como Fiscal y Simón Guzmán, Manuel Saldaña, Trinidad García y Juan de Mata Vázquez como Ministros Supernumerarios.²⁷⁷

²⁷⁵ *Cartas de Tejas y venida de Santa Anna*, impreso por Juan Ojeda, 1836, Fondo Lafragua 395.

²⁷⁶ Tomado de diversos artículos del autor sobre la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia.

²⁷⁷ Como auxiliares del Procurador lo fueron Francisco de P. Segura, Vicente González Alcántara. Entre los secretarios y escribientes estuvieron: Luis María Aguilar, Agustín González Angulo, Justo Sierra, Enrique Landa, Agustín Peralta, Manuel Fernández Villarreal, Alejo Gómez Eguiarte, Antonio Otero, Urbano Alcocer, Adalberto Arteaga, Joaquín Castro, Miguel Cárdenas, Gil Mariano León, Hipólito Villegas, Cayetano Mirafuentes, Lino Vega, Esteban Ortiz, Francisco Ortiz y Alberto Altamirano. Los porteros y ordenanzas eran: Vicente Jiménez, Rafael Clavijo, Agustín Mata, Juan Zayas y Juan López. *Memoria que el Secretario*

De los Magistrados electos,²⁷⁸ cuatro tuvieron que solicitar licencia, pues se integraron al gabinete de Díaz; entre ellos, precisamente Vallarta fue el encargado de las Relaciones Exteriores, pero además, Pedro Ogazón, Protasio P. Tagle y Trinidad García estuvieron en la misma circunstancia. Durante este lapso, Ignacio M. Altamirano fue el Magistrado que suplió a Vallarta en las funciones de presidente.

Cuando Vallarta conducía las relaciones diplomáticas del país, una vez logrado el reconocimiento del gobierno de Díaz por Estados Unidos, el 30 de abril de 1878 la Suprema Corte aprobó un acuerdo promovido por los magistrados José M. Bautista y Juan de Mata Vázquez, quienes no aceptaban la presencia de cuatro magistrados en la administración pública, mientras los asuntos se acumulaban en la Corte; por esta razón, decidieron promover la moción de retirar las licencias correspondientes, con la justificación de que el trabajo por desahogar era muy gravoso sin la presencia de dichos magistrados.

Votaron por el retiro de las licencias Altamirano, Bautista, Blanco, Martínez de Castro, Alas y Ramírez, habiendo sólo tres votos en contra: los de Saldaña, Vázquez y Montes. Aparentemente, la medida constituía una reacción de la Suprema Corte hacia el proyecto de Ley orgánica del poder judicial que el secretario de Justicia y Ministro con licencia, Protasio P. Tagle, había presentado al Congreso, la cual dividía en Salas a la Suprema Corte y hacía una nueva distribución del despacho de los asuntos, por lo que se requería que los magistrados con licencia se integraran para completar el número suficiente en las salas de la Corte.

Vallarta, por medio de su Oficial Mayor en la Secretaría de Relaciones Exteriores, José Fernández, contestó:

El Presidente cree que la Suprema Corte de Justicia no tiene facultad para retirar las licencias concedidas a sus miembros para servir las Secretarías de Estado, tanto porque no hay en la Constitución ni en las leyes secundarias prevención alguna que dé a la Corte esta facultad, y los Poderes Federales no pueden ejercer más atribuciones que las

de Justicia e Instrucción Pública presenta al Congreso de la Unión, en cumplimiento del precepto constitucional. Comprende del 30 de noviembre de 1876 al 31 de diciembre de 1877, imprenta de Francisco Díaz de León, México, 1878, pp. 12 y 13.

²⁷⁸ En la época, a pesar de que el artículo 91 de la Constitución de 1857 ya les denominaba ministros, se prefería designar a los ministros de la Suprema Corte como magistrados, toda vez que el nombre de ministros también se aplicaba a los secretarios de Estado.

que le concede la Constitución, cuanto porque el ejercicio de esa facultad vendrá a constituir en este caso una invasión a la que concede al Presidente la fracción II del artículo 85 de la Constitución para nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho. Considerando el Presidente de la República que la manera más sencilla de obtener este resultado, una vez verificada la separación del gabinete el C. Vallarta el 2 del actual, que la Suprema Corte se sirva concederle de nuevo licencia para que continúe desempeñando la cartera de Relaciones, ha acordado se pida finalmente esta licencia a ese Supremo Tribunal invocando sus sentimientos de patriotismo para esperar que por su parte no se ocasionen los inconvenientes que causaría la separación definitiva del gabinete del señor Vallarta.

Siendo este negocio no tan sólo de notoria conveniencia pública, sino de grande urgencia, por haber quedado pendiente con motivo de la separación del señor Vallarta negociaciones diplomáticas que afectan los intereses de la República, el Presidente suplica a la Suprema Corte se sirva darle la preferencia que su importancia requiere.²⁷⁹

La Suprema Corte respondió por medio del Magistrado Mata Vásquez, el 15 de mayo:

Recibida la nota de esa Secretaría de fecha 9 del actual en que por acuerdo del señor Presidente de la República solicita usted se le conceda nueva licencia al Presidente de esta Corte Suprema de Justicia, Lic. Ignacio L. Vallarta, para que continúe encargado de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores; y oído el parecer de los CC. Fiscal y Procurador General; esta misma Corte resolvió en la audiencia de ayer que no es de concederse la expresada licencia.

De esta manera, Vallarta se reintegró a la Corte a ejercer sus funciones de Ministro Presidente.

En otro estado de cosas, al inicio de 1879, se resuelve, bajo la ponencia de Vallarta, el amparo promovido por Dolores Quesada, viuda de Almonte, en donde se declaró la constitucionalidad de las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República por el Congreso de la Unión. Como es sabido, por lo menos en dos casos

²⁷⁹ A raíz de este acuerdo, se publicó anónimamente un folleto atribuido a Vallarta, en el que reproduce con mayores detalles la argumentación citada. *El Ejecutivo y la Corte de Justicia. Estudio Constitucional sobre la facultad del Presidente de la República para nombrar los Secretarios del Despacho*, imprenta del Gobierno, México, 1878.

anteriores, el de los hermanos Bros y el de Faustino Gorívar, la Suprema Corte había conocido el tema, aunque quedaban muchas dudas por resolver.²⁸⁰

Para agravar la situación, el asunto que enjuiciaba la actuación de Juárez representaba gran interés para el gobierno de Díaz, que también era proclive al uso de facultades extraordinarias. Por otra parte, en 1879 se tendría que renovar al titular del Poder Ejecutivo, y sólo en esta ocasión la reelección de Díaz era imposible, pues el Plan de Tuxtepec lo ponía en una encrucijada y le obligaba a no reelegirse al término de su primer periodo presidencial. Vallarta era crítico de la reelección, tal como lo había mostrado en 1874, cuando después de haber concluido exitosamente su primer periodo como gobernador de Jalisco, había rehusado presentar nuevamente su candidatura para un segundo periodo.

El asunto fue publicado íntegro como suplemento al *Diario Oficial* el 3 de marzo de 1879. Según la ley del 27 de mayo de 1863, se otorgaban facultades extraordinarias al presidente Juárez hasta treinta días después de la reinstalación del Congreso. Una vez que las fuerzas republicanas llegaron triunfantes a México, el 15 de julio de 1867, la renovación de los Poderes Federales se efectuó, para el Congreso, el 8 de diciembre de 1867, y para el presidente de la República el 19 del mismo mes y año. En el ínterin, el 20 de agosto se ordenó la confiscación de los bienes del difunto Juan N. Almonte, hijo de José María Morelos y gran colaborador de Maximiliano. Su viuda cuestionó la constitucionalidad de ese acto confiscatorio por violar el artículo 27 constitucional, y por consistir en el uso extemporáneo de facultades extraordinarias cuando ya la invasión había concluido y, en consecuencia, el estado de emergencia también.

Vallarta tenía que contestar el voto de Ezequiel Montes, en el sentido de que ni en la dictadura romana se había permitido la concentración absoluta de facultades legislativas en el dictador. En este aspecto, el presidente de la Corte tuvo que analizar la naturaleza del principio de división de poderes, e ilustró con ejemplos las funciones administrativas y judiciales del Congreso, así como las funciones legislativas del presidente de la República. Según Vallarta, el uso de facultades extraordinarias estaba basado en la segunda parte del artículo 29 constitucional, cuando determina que

²⁸⁰ *Observaciones sobre el juicio de amparo promovido por apoderado del Sr. don Faustino Gorívar con motivo de la providencia que dictó el señor prefecto de desconocer a los demás poderes y cortar toda comunicación oficial.* La Legislatura abre un expediente en la sección del Gran Jurado. Después, el 15 de mayo, el Senado se declara incompetente para resolver el problema, para que continuara abierto un camino al uso público en Cuautla, imprenta del Comercio, de Dublán y Comp., México, 1879, p. 11.

el Congreso otorgará al Ejecutivo las autorizaciones que estime necesarias para que enfrente las situaciones difíciles.

La sentencia negando el amparo a la viuda de Almonte, aunque congruente con la lucha liberal, provocó grandes reacciones en contra de Vallarta, y se consideró su voto como favorable a la dictadura y a las confiscaciones.²⁸¹ Pero la reacción más lamentable provino de otro prohombre mexicano que por cuestiones de partido se enfrentó a Vallarta; me refiero a León Guzmán, quien a la sazón era presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla y redactor en jefe del periódico poblano *La verdad desnuda*.

A partir del 23 de marzo de 1879, Guzmán publicó alrededor de catorce artículos intitulados *Doctrinas constitucionales de un pretendiente*, donde, con la fina ironía que siempre lo caracterizó, critica las resoluciones de Vallarta, comenzando por la contenida en el amparo de Dolores Quesada. Denomina a Vallarta “pretendiente”, pues ya en ese momento la opinión pública lo ubicaba como el candidato más viable para suceder a Porfirio Díaz en la presidencia de la República. León Guzmán llega a sostener que ante situaciones de emergencia “una necesidad suprema obliga a obrar, callan todas las leyes, y por consiguiente todas las Constituciones”, congruente con el principio *salus populi suprema lex esto*. Es decir, ante dichos supuestos, no era necesaria la concesión expresa del Congreso al presidente de facultades extraordinarias, tal como no la hubo durante la Guerra de Reforma.

A su vez, la crítica de Guzmán puede entenderse por lo acontecido el año anterior. El 20 de mayo de 1878 Guzmán tuvo que defenderse de una acusación de responsabilidad ante la sección del Gran Jurado de la Legislación de Puebla. Esta acusación tenía su base en la oposición de León Guzmán al gobernador porfirista Juan Crisóstomo Bonilla.²⁸² La resolución mayoritaria de la Suprema Corte, rendida el 23

²⁸¹ *El pabellón mexicano*, marzo 23 de 1879, Guadalajara, tomo II, núm. 58, primera plana. Paradójicamente, Vallarta había defendido la causa de Antonio Lozano, a quien se le habían confiscado sus bienes en Zacatecas por una ley de 30 de enero de 1870. En este caso, Vallarta no dudó en considerar inconstitucional a la confiscación, prohibida expresamente por la Constitución de 1857.

²⁸² El caso se desarrolló de la siguiente manera: el Congreso del estado se había instalado desde el 13 de abril de 1878. En la primera junta preparatoria se declaró que al presunto diputado Pascual Luna Lara no se le aprobaba su credencial por haber sido también electo Diputado Federal. Efectivamente, Luna era diputado propietario federal por el 17 Distrito de Puebla en la IX Legislatura Federal. De los quince presuntos diputados, ocho protestaron la decisión unilateral del presidente de la mesa, que era Antonio Márquez. Él y otros seis diputados abandonaron el recinto legislativo ante el descontento mayoritario por querer excluir a Pascual Luna. Mientras tanto, los demás permanecieron en la sede del Congreso y acordaron llamar a los

de agosto de 1878, atendió los argumentos de León Guzmán interpretando la forma de gobierno, como gobierno representativo, ya que atendiendo a la resolución de las mayorías dicta las leyes, decretos y actos que le son propios a su esfera de competencia.

En el caso de León Guzmán se falló que los ocho diputados que en 1878 habían formado causa en su contra, no eran la mayoría de diecinueve que, según las leyes de Puebla, correspondientes al 28 de septiembre de 1861 y 26 de enero de 1877, eran el total de diputados al Congreso del estado; por ello resolvió favorablemente el amparo solicitado. Pero el fallo fue aprobado por mayoría, siendo Vallarta uno de los magistrados que votaron en contra, junto con Mata Vásquez, quienes consideraron que el caso Guzmán debería de sobreseerse por no ser la Suprema Corte competente

suplentes de los que se habían retirado, apoyados por el propio gobernador Bonilla. Era, en consecuencia, el enfrentamiento de dos facciones en la Legislatura del Estado. Márquez y su grupo, por su parte, solicitaron al gobernador Bonilla que no asistiera a la apertura de sesiones del Congreso, puesto que no estaba debidamente integrado por la escisión de presuntos diputados. Sin embargo, Bonilla se presentó a instalar al nuevo Congreso, apoyando así al diputado Luna Lara, por lo que Márquez y Vicente López acudieron al Tribunal Superior de Justicia para que mediara en su causa. El Pleno del Tribunal, cuyo presidente era León Guzmán, acordó elevar una petición al Senado para que éste resolviera el conflicto político entre poderes que había en el Estado, trámite que estaba de acuerdo con las nuevas facultades asignadas al recién instalado Senado. Sin embargo, la vehemencia con que Guzmán hizo su petición el 15 de abril de 1878, hacía pensar en el apoyo hacia los presuntos diputados que se habían retirado y lo que Guzmán pedía era la desaparición de los poderes estatales. Por esos días, el 22 de abril, la Legislatura trató a Guzmán como un insubordinado y calificó su proceder como “actos de rebelión”. A partir del 11 de mayo, Guzmán desconoce a los demás poderes y corta toda comunicación oficial. La Legislatura abre un expediente en la sección del Gran Jurado. Después, el 15 de mayo, el Senado se declara incompetente para resolver el problema. El 12 de mayo de 1878, Guzmán promueve amparo contra los actos de la sección, pues desconocía su legitimidad. Pocas veces se han mencionado los argumentos que Guzmán, por medio de su representante legal Manuel Marchena, hizo valer en la Suprema Corte:

A. Guzmán realmente no puso en entredicho la legitimidad de la Legislatura: “En efecto, nadie duda que existen en Puebla diputados de origen legítimo en número más que suficiente para construir la Legislatura”. Lo que realmente anunció fue que la junta que se reunió con el nombre de Congreso, a partir de la fecha de su instalación, y sobre todo, la sección de Gran Jurado no podía arrogarse las facultades que legalmente le corresponden “porque la unión que funciona con ese nombre carece de los caracteres extrínsecos por cuyo medio se da a conocer la existencia de ese cuerpo”.

B. El agravio del supuesto juicio político es en violación del derecho consagrado a título personal y consagrado en el artículo 16 Constitucional: “Nada de esto tiene que ver con el carácter público del funcionario: todas esas penalidades afectan su bienestar individual, y menoscaban sus intereses personales como simple particular. Está, pues, visto que el Sr. Guzmán no solicita amparo como presidente de los Tribunales Superiores, ni hace consistir su queja en que se le haya privado de los honores, prerrogativas y emolumentos correspondientes a su empleo, sino que acude a la justicia federal, e implora su protección como individuo particular”.

para su conocimiento, sino el Senado que es el órgano competente para dirimir las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado.²⁸³

Por su parte, con su voto, Vallarta crea la doctrina de la no justiciabilidad de la incompetencia de origen. Aunque esta doctrina fue determinada por diversos casos anteriores, la mayor parte a favor de su justiciabilidad, el caso paradigmático había sido el decidido en 1874 por el entonces presidente de la Suprema Corte, José Ma. Iglesias, en el amparo Morelos.²⁸⁴ Desde 1872, la incompetencia de origen se había aplicado, incluso por Sebastián Lerdo de Tejada, para casos en los que los propios jueces eran ilegítimos por haberse prorrogado en sus funciones o por tener vicios fundamentales sus elecciones, cuando así se les nombraba. El amparo Morelos es el primer caso en el que se considera ilegítimo a un gobernador por haberse reelecto a pesar del texto expreso de la Constitución. En este contexto, el amparo León Guzmán fue el primer caso en que se consideró “incompetente” a una junta con pretensiones de Legislatura.

Los argumentos de Vallarta son atendibles en tanto que no quería repetir el ejemplo de Iglesias y, por el contrario, separar las cuestiones políticas de las justiciables. Hubiera sido inconveniente, en la política práctica, que el virtual vicepresidente, como lo era el presidente de la Suprema Corte, hubiera confirmado su facultad para declarar la ilegitimidad de las autoridades políticas, particularmente del presidente de la República.

Su voto contuvo los siguientes puntos:

- A. La Constitución no otorga a ningún Poder Federal la facultad expresa de revisar la legitimidad de los poderes locales.
- B. Aunque la Suprema Corte es la intérprete de la Constitución, ello no le otorga facultad para extender o fincar sus propios límites de competencia y extenderlo a cualquier cuestión, incluso las de índole política, como es la de considerar ilegítimo a alguno de los poderes locales.
- C. La facultad de revisar los nombramientos de las autoridades locales corresponde a la soberanía de los estados, y sólo compete al Poder Judicial Federal constatar que la autoridad posee la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas

²⁸³ *El Foro*, tomo IV, 10 de diciembre de 1878, p. 443.

²⁸⁴ *El amparo Morelos.*, Congreso del Estado de Morelos, Manuel González Oropeza y Eleael Acevedo Velázquez (coordinadores), editorial Laguna, 2002. *Apuntamientos sobre justicia electoral*, Porrúa, 2019.

atribuciones, pero no revisar la legitimidad de su nombramiento, pues éste ve a la persona y el otro a la competencia.

- A. Aunque sea de hecho, el Poder Judicial Federal debe reconocer a las autoridades locales “para no lastimar la soberanía local” y sólo le es dable indagar sobre si esas autoridades actúan dentro de su esfera de competencia.
- B. Las consecuencias de una declaración de incompetencia de origen, sería una declaración de guerra entre gobernantes y gobernados y el caos se produciría, pues la seguridad jurídica de los actos emitidos se anularía.

Por otra parte, Vallarta había permitido que sus partidarios difundieran sus ideas y plataforma política para la presidencia de la República. En dicho programa se planteaba:

- A. El mantenimiento incólume de la Constitución de 1857, pues era el elemento de unión de los mexicanos y la garantía de la paz en el país.
- B. El respeto a una estricta economía de las rentas públicas y leyes severísimas contra el peculado.
- C. El fomento de las comunicaciones, acompañado de un impulso a la agricultura y al comercio exterior.
- D. La proscripción de concesiones comprometedoras, como la de casas de moneda a particulares.
- E. La implantación de una instrucción pública gratuita, obligatoria, moralizada y liberal, y
- F. La consolidación del ejército como guardián de la ley.

El círculo político promueve a Vallarta por su gran prestigio en el desempeño de cargos públicos, y por “el hecho tan visible de que después de una larga vida pública no tiene una fortuna privada, sino que aún vive de su trabajo, es un testimonio elocuente y palpable de su probidad y honradez”.²⁸⁵

Finalmente, el 13 de julio de 1880 se celebraron las elecciones presidenciales, quedando electo Manuel González y descubriéndose las estrategias de imposición y fraude electoral de Porfirio Díaz, que caracterizarían toda su administración. Vallarta obtuvo 73 votos en el estado de Guanajuato, 49 en Jalisco, 13 en Veracruz y 10 en Michoacán, más unos cuantos en otros estados. El proceso fue desgastante, y a partir

²⁸⁵ Archivo personal. Documento núm. 629.

de ese año el ánimo de Vallarta hacia el círculo político de Porfirio Díaz comenzó a decaer.²⁸⁶ Sus declaraciones en el periódico, en el sentido de que había aceptado la presidencia de la Suprema Corte de Justicia con resistencia y con la condición de que el presidente de la Corte dejase de ser el vicepresidente de la República, y de que se retiraría del cargo tan pronto como se reformase la Constitución en ese aspecto, empezaron a cobrar realidad. El 1º. de diciembre de 1880, la Corte nombró una comisión para felicitar al nuevo presidente Manuel González; sin embargo, Vallarta salió del salón y deshizo el quórum.

Vallarta puso especial atención en no descuidar sus labores en la Suprema Corte durante la campaña. En 1880 hubo varios casos en los que el Pleno de la Suprema Corte se negó a conocer de juicios de amparo contra jueces locales por considerárseles incompetentes. En los asuntos de Juan B. Enciso (3 de enero), Tomás Ceballos (5 de enero) y Joaquín Ordieres (23 de septiembre), se consideró “que la competencia constitucional y no la jurisdiccional de los jueces es la materia del artículo 16”.²⁸⁷ Sin embargo, la Corte no aludió a las ideas de Vallarta dadas en el amparo de León Guzmán, faltando claridad en el rechazo a la tesis de la incompetencia de origen.

¡APREHÉNDELOS IN FRAGANTI, MÁTALOS EN CALIENTE!

En este clima tan politizado por debates y elecciones, se dan los sucesos de la noche del 24 de junio de 1879 en el puerto de Veracruz, los cuales fueron reseñados en el libro titulado *Proceso instruido por la Segunda Sección del Gran Jurado con motivo de los acontecimientos ocurridos en la ciudad de Veracruz la noche del 24 al 25 de junio de 1879* (Imprenta del Comercio, de Dublán y Lozano, 1880), cuya primera edición facsimilar ha sido publicada por la Suprema Corte de Justicia en 2006.

Si bien esta actividad de investigación de la Suprema Corte no fue consignada expresamente hasta la Constitución de 1917, a través del artículo 97, las funciones del Máximo Tribunal como instancia de investigación tienen como antecedente notable los sucesos de Veracruz, mediante los cuales la Corte se enfrentó al despotismo de Díaz

²⁸⁶ Manuel González Oropeza, “Las elecciones de 1879. (Estudio introductorio al Manual del elector de Nicolás Guerrero Moctezuma)”, *Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tercera época, núm. 4, 2009.

²⁸⁷ Libro 99 de Actas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

y sus colaboradores, para proteger la Constitución y los derechos de los mexicanos.

Por parte de los estados ya se había “cultivado” el terreno, aunque con reacciones contrarias por ayuntamientos y pueblos que defendían el sistema, como la de Jalapa²⁸⁸ y la del Estado de México, que había permanecido callado durante los primeros años.²⁸⁹ Los antifederalistas usaron las mismas armas. En su favor utilizaron el pronunciamiento de la ciudad de Orizaba del 21 de mayo de 1835 y una manifestación popular en la Ciudad de México el 13 de junio de 1835, tal como lo mencionamos en el anterior apartado.

La Revolución de Tuxtepec fue el único título de legitimidad que soportaba el ejercicio de la función presidencial de Porfirio Díaz en 1879, por lo que la Suprema Corte de Justicia y varios gobiernos estatales no estaban plenamente convencidos de que México tuviera un legítimo presidente. Ciertamente, la Constitución de 1857 determinaba que ante la ausencia absoluta de un presidente, elegido popularmente, sería el presidente de la Suprema Corte de Justicia,²⁹⁰ José María Iglesias, quien lo sustituiría, tal como había sucedido en el pasado reciente de esa época, con Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, era el creador de la doctrina de incompetencia de origen de la Suprema Corte, por lo que en cualquier momento se podía haber presentado un caso poniendo en duda la legitimidad de Díaz. Pero también existía la declaratoria del Congreso de la Unión a favor de Lerdo como presidente de la República en las elecciones de 1876, por lo que Díaz tenía dos oponentes basados en la Constitución y las leyes que esfumaban su legitimidad; su condición era precaria.

Lerdo tenía simpatizantes en todo el país, tanto en la política como en las armas. El gran Mariano Escobedo lo respaldaba militarmente y en 1877 parecía que ganaba adeptos y fuerza contra Díaz, sobre todo en el norte, donde el consulado de México

²⁸⁸ ¡Viva la Federación y que muera el Centralismo! *Representación dirigida de la ciudad de Jalapa al Escmo. Sr. Presidente de la República, para que se reforme y no se destruya la Constitución Federal de 1824*, México, impreso por Francisco Torres, 1834, Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional 296.

²⁸⁹ *Representación que los ciudadanos del Estado de Méjico, dirigen al Soberano Congreso a favor de la Federación*, México, impreso por Francisco Torres, 6 de octubre de 1835.

²⁹⁰ El artículo 79 de la Constitución de 1857 estableció que ante la falta absoluta, entraría a ejercer el Poder Ejecutivo el presidente de la Suprema Corte. Por eso Vallarta promovió la reforma de este artículo que se logró en 1882, para separar el cargo de ministro presidente como sustituto del presidente de la República. Para complementar esta estrategia, Vallarta cerró la posibilidad de que la Corte entrara al examen de la legitimidad política de los funcionarios, mediante los casos de León Guzmán y Salvador Donde, de 1879 y 1882, respectivamente. Una vez logrado su cometido, Díaz se deshace de Vallarta y éste, decepcionado, se retira de la política para ejercer dignamente su profesión.

en San Antonio, Texas, fue instrumental en la planeación de los ataques. Sin embargo, Díaz pudo neutralizar las acciones en el norte.²⁹¹ Pero quedaba Veracruz como un estado aliado a Lerdo de Tejada y bastión de la rebelión contra Díaz; por esta razón, surgieron varios levantamientos en el puerto y en otras partes del sur de esa entidad, a los que Díaz tenía que responder enérgicamente si no quería que su poder se controvirtiera aún más.

Al principio, el gobernador Marcos Carrillo enfrentó estos movimientos “sediciosos”, declarando en estado de sitio al puerto el 13 de marzo de 1876, pero Díaz confió a su aliado, Luis Mier y Terán (1835-1891), guardar el delicado equilibrio y paz en el estado, para lo cual fue electo gobernador el 1 de junio de 1877, con el fin de sofocar los levantamientos que amenazaban la tranquilidad porfiriana en Veracruz. No sólo el coronel Lorenzo Fernández, último en deponer las armas a favor de Lerdo de Tejada, sería el objetivo de la represión de Mier y Terán,²⁹² sino que brotaban en distintos puntos del territorio estatal líderes rebeldes contra el régimen porfirista: Javier Espinosa, en Tlapacoyan; Manuel Carresa, en Perote; José del Río, en Cosamaloapan.²⁹³ De ellos destacó el movimiento que se imputó a Antonio Vela y Julián Cruz, de Alvarado, quienes con el concurso de algunos tripulantes del cañonero *Libertad*,²⁹⁴ fundado en el río Papaloapan, en las cercanías de Tlacotalpan, tomaron el puerto de Alvarado con la ayuda de Atanasio Salas. Después elaborarían

²⁹¹ Fabián Reyes García, “Mátalos en caliente”. *Levantamiento en Veracruz, 1877-1880*, Instituto Veracruzano de Cultura, 1998, pp. 5-16.

²⁹² Las violaciones graves a los derechos humanos cometidas por Luis Mier y Terán habían sido documentadas por la prensa aun antes de las sublevaciones. Desde marzo de 1877, el gobernador mandaba detener a personas de consideración en el estado, como el antiguo gobernador Francisco Hernández y Hernández, el coronel José Vicente Villada, y muchos otros que habían tenido una conducta patriótica durante la invasión francesa, habiendo sido su única falta la de mantener relaciones, algunas epistolares meramente, con Lerdo de Tejada. Además, después de las primeras escaramuzas entre los rebeldes y las autoridades en Alvarado, los oficiales comenzaron a detener en el estado a cuanto sospechoso encontraran, sin verificar ninguna prueba. Reyes García. *Op. cit.*, pp. 26-27, 33.

²⁹³ Francisco Alfonso Avilés (coordinador). Veracruz: *Prodigio de la naturaleza de cara al mar*, edición experimental, 3a. ed., 1995, Secretaría de Educación Pública.

²⁹⁴ Este cañonero había ganado notoriedad, pues había sido recientemente utilizado para delimitar la demarcación fronteriza con Belice, durante las hostilidades que sostenía el gobierno mexicano contra los mayas, en la prolongada Guerra de Castas. El 18 de agosto de 1877, también fue el medio para salvar a los naufragos del vapor *City of Havana* que había encallado en Tuxpan. Se identifica que Luis Chavazo, Francisco Navarro y Juan Rafael Enríquez, entre otros, integrantes de la tripulación, fueron los principales afectos a la causa lerdistas. Los comandantes del cañonero no se encontraban en el barco, pues habían asistido a una función teatral en Tlacotalpan. Reyes García, *op. cit.*, pp. 28-29.

un manifiesto en el cual desconocían a Díaz y proclamaban a Mariano Escobedo jefe de la revolución; posteriormente se encaminaron a Laguna del Carmen para preparar una nueva ofensiva, así como para tomar los recursos de la Aduana.²⁹⁵ El Gobierno federal comisionó al jefe del Departamento de Marina, Ángel Ortiz Monasterio, para que con el cañonero *Independencia* y el hábil marino Flaviano Paliza, interceptaran al *Libertad*. Sin embargo, cuando se enfrentaron los dos navíos ya el *Libertad* había sido dominado. Este episodio duró más que el evento del puerto de Veracruz.²⁹⁶

Para seguir de cerca la sublevación, el gobernador Mier y Terán tenía su residencia en el puerto de Veracruz, contraviniendo así las leyes que prohibían el establecimiento de los poderes de gobierno en las fronteras o puertos de ingreso al país. La noche del 24 de junio de 1879 fueron aprehendidas, por ocho hombres armados y cuatro soldados, varias personas involucradas en el levantamiento, algunas fueron sacadas de sus casas con mucha violencia. La lista de los supuestos conspiradores fue encontrada por las autoridades del estado debajo de una alfombra de la casa de Felipe Robledo, cuando fue aprehendido. Otros detenidos salvaron la vida por diversas circunstancias que llevaron a Mier a perdonarlos. Fueron los casos de Antonio Loredo y Manuel Roselló, a quien Juvencio Robles escogió para ser beneficiarios de ese “indulto”.

Vicente Capmany, de Campeche, fue el primero en ser ejecutado; él llegó al puerto de Veracruz en la goleta Nacional Unión y de ella fue sacado mientras dormía; el segundo fue el Dr. Ramón Albert Hernández, quien había llegado de México y se hospedaba en el puerto, en la casa de un médico llamado Barbachano; después siguió Antonio P. Ituarte, a quien el gobernador había amenazado públicamente de que si no salía del estado lo asesinaría, según atestiguó posteriormente Teodoro Dehesa. Continuaron Francisco Cueto, quien pidió al gobernador un proceso ante un juez federal para probar su inocencia, pero le fue negado; siguieron Jaime Rodríguez, Lorenzo Portilla y Luis de Alva, quien a su vez había perdonado la vida a Mier y Terán cuando fue aprehendido por las fuerzas lerdistas. También fueron ejecutados,

²⁹⁵ En esta acción, Francisco Navarro, quien había redactado la proclama de Alvarado, fue muerto. Este hecho provocó la división entre los rebeldes, pues había quienes sólo querían el producto de la rapiña, mientras que otros querían seguir adelante con la rebelión.

²⁹⁶ La rebelión del cañonero, aunque ligado a los eventos del puerto, tuvo su propia dinámica y concluyó de manera distinta. El cañonero llegó al puerto de Veracruz el 30 de junio de 1879, después de varias luchas donde perdieron la vida Vela, Cruz y Carmona, pero el Juez de Distrito Rafael de Zayas Enríquez logró que otros rebeldes, Juan Pablo Uscanga, Guadalupe Martínez, Octaviano Reyes y José Cruz, fueran consignados ante los Jueces competentes y no ejecutados en el acto. Reyes García, *op. cit.*, p. 37.

sin pruebas que respaldaran su sedición, los miembros de la Guardia Nacional del Batallón 25 de Milicianos, Antonio Ruvalcaba y Juan Caro. Este último trató de escapar ante el pelotón de fusilamiento, lo que provocó que éste, al disparar contra el prófugo, matara a un soldado; empero, una vez recapturado y atado, fue ejecutado.²⁹⁷

Ante estos hechos escandalosos que se difundieron por la prensa nacional, el 1 de julio de 1879 el fiscal de la Suprema Corte de Justicia, José Eligio Muñoz, dirigió un pedimento al Pleno de la Corte para ordenar al juez de Distrito con residencia en el puerto de Veracruz, Rafael de Zayas Enríquez, abriera una investigación sumaria de los acontecimientos e investigara los “hechos escandalosamente atentatorios a las libertades públicas y a las garantías individuales”. En su pedimento, el Fiscal fundamenta así la resolución:

En concepto del fiscal que suscribe, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no debiera quedar impasible a la presencia y casi a la vista de sucesos que si bien por ahora no pueden calificarse exacta y debidamente... sí dan suficientes motivos para que sean mandados esclarecer por las vías judiciales... Toca al Supremo Poder Judicial de la Federación a quien la Constitución y leyes generales del país encomiendan de una manera más especial la *salvaguarda de las libertades públicas y de las garantías individuales*, tomar sobre los referidos acontecimientos el elevado puesto que le corresponde y observar desde él, si hay o no motivo suficiente para *intervenir autoritativamente* en defensa de los fueros de la justicia y del cumplimiento de esa misma Constitución. (Énfasis agregado)

El Magistrado Ezequiel Montes solicitó al pleno que diera una excitativa al Ejecutivo para investigar los sucesos de Veracruz, y explicar por qué fueron ejecutados a pesar de que estaban amparados por el Juez de Distrito. El antiguo ministro y secretario de Justicia, Protasio P. Tagle, negó competencia a la Suprema Corte para llevar a cabo estas averiguaciones, pero la Corte, basada en el artículo 17 constitucional, la confirmó. Montes solicitó que se consignara ante el Gran Jurado del Congreso de la Unión al gobernador de Veracruz; los magistrados Eleuterio Ávila, Manuel Alas y Pascual Ortiz manifestaron que el presidente Vallarta no tenía directamente esa atribución, sino que le correspondía al Pleno y, una vez aprobada, fue enviada como exhortación al Ejecutivo

²⁹⁷ Muchos otros fueron detenidos esa noche; sin embargo, no se sabe si también fueron ejecutados Carlos Fuero, Bonifacio Topete, Ricardo Suárez, Luis Balinie y Jacinto Carmona, entre otros.

para que investigara los hechos ocurridos en Veracruz.²⁹⁸ De esta manera, se renovaba el ejercicio de una facultad no prevista expresamente, pero implícita en la administración de justicia: la de investigar los delitos y las faltas graves a la Constitución y las leyes.

Salvador Díaz Mirón y muchos otros intelectuales de la época criticaron duramente los actos del gobernador y de las demás autoridades civiles y militares del estado, por haber masacrado a los involucrados en delitos políticos. Ante esta crítica, Mier y Terán reta a duelo al poeta, y el recio tribuno lo acepta, pero después el gobernador y sus padrinos alegaron que no podía batirse por su carácter de gobernador.²⁹⁹ Rafael de Zayas (1848-1932) fue el dignísimo juez de distrito que enfrentó directamente este histórico acontecimiento,³⁰⁰ su imparcialidad y apego al derecho y a la justicia le valieron persecución e incluso exilio.³⁰¹

Posteriormente, varios casos parecidos al de León Guzmán, los amparos de José María Iturralde, Liborio Irigoyen y José Correa Cantú, fueron fallados el 29 de enero de 1880. Estas personas fueron encausadas por la legislatura de Yucatán. No quedaba claro que las formalidades esenciales del procedimiento hubiesen sido observadas por la sección del gran jurado correspondiente, ya que su instauración se había hecho sin el quórum requerido, que era de las dos terceras partes de los miembros que debían conformar esa Legislatura.

²⁹⁸ Libro 97 de Actas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²⁹⁹ Reyes García, op. cit., pp. 62-65. Además, el duelo estaba prohibido en el Código Penal de 1871, haciéndolo un delito con agravante, si el duelista era un funcionario público y el objeto del duelo era alguno de sus actos en el ejercicio de su función. Pablo Picatto, "Politics and the Technology of Honor: Dueling in the turn of the- Century in México", *Journal of Social History*, 1999, núm. 33, pp. 331-354.

³⁰⁰ Gran consideración merece el Juez Zayas por su valiente conducta durante 1879, pero mayor respeto nos inspira su vida dedicada no sólo al derecho, sino a la historia, letras y diplomacia. Escribió una biografía sobre Benito Juárez, además de piezas literarias que han sido encomiadas. Colaboró en la *Revista Azul*, y fue editor del periódico *El Pueblo*, donde Díaz Mirón escribía. En 1903 fue Cónsul General de México en San Francisco y en 1906 tradujo y publicó la obra de Edward Taylor Bourae titulada *España en América 1450-1580* (Editora La Moderna Poesía, La Habana); en 1919 escribió su ensayo *La verdad sobre el 25 de junio. Apuntes para la Historia* (Mérida), donde relata los hechos y presiones que generó esta masacre. Su hijo, Marius de Zayas (1880-1961) fue un gran conocedor del arte moderno y dirigió la Galería de Arte Moderno de Nueva York, por lo cual tuvo gran acercamiento con pintores como Pablo Picasso y Diego Rivera, según se infiere de los registros que se encuentran en la Biblioteca de Libros y Documentos Raros de la Universidad de Columbia, donde se deposita el archivo documental de Rafael de Zayas.

³⁰¹ Adriana Calderas Rosas. *Rafael de Zayas Enríquez. El juez frente al batallón de fusilamiento*. Serie: Jueces Ejemplares, núm 3, Suprema Corte de Justicia, 2010, pp. 79 y ss.

Con motivo de la conducta dudosa del juez de distrito de Campeche, Pedro Montalvo, la Secretaría de Justicia solicita a la Suprema Corte que le haga una visita de inspección. Esta sugerencia afectó el escrúpulo de los magistrados, después del infructuoso resultado de la investigación del gobernador de Veracruz, quienes reunidos en pleno, acordaron el 4 de febrero de 1880 lo siguiente:

Contéstese a la Secretaría de Justicia que la Corte está dispuesta a mandar que se practique la visita que se indica, no sólo en el juzgado de Campeche, sino en otros juzgados que a su juicio la necesitan; y que si no las había acordado es porque no creía que se pudiesen expensar los gastos que ellos demandan, pero que si el Ejecutivo está dispuesto a expensar esos gastos, la Corte desde luego nombrará las personas que deban practicar las visitas que sean necesarias.

La Secretaría de Justicia no tuvo más remedio que poner a su disposición quinientos pesos para cubrir los gastos de visita al juzgado de Campeche, nombrándose a Miguel Rendón Peniche para tal efecto, el 17 de marzo de 1880.

La facultad de investigación continuó ejerciéndose cuando se aprobó la moción del Magistrado Ávila para confiar al juez de distrito de Yucatán una averiguación sobre hechos que el 19 de marzo de 1880 se comentaban en la prensa. Precisamente este juzgador sometió una consulta al pleno de la Corte el 23 de abril sobre cómo salvar los problemas de ejecución en el fallo de la Corte, respecto al amparo de Antonio González. El acuerdo fue escueto: “Dígase al juez, obre con arreglo a las leyes y bajo responsabilidad, pues no está en las atribuciones de esta Corte asesorar a los jueces inferiores en los negocios que ante ellos se ventilen”.

El propio Vallarta es comisionado por el pleno para realizar una averiguación de los hechos imputados al juez de distrito de Puebla, el 9 de julio de 1880.

Nuevamente, la Secretaría de Justicia comete un desatino con la Corte, cuando le comunica que al estar autorizada una partida presupuestal para la contratación de un defensor de oficio, podía proceder en consecuencia. Al respecto se acordó:

Dígase a la Secretaría de Justicia que, no estando por Ley alguna el empleo de defensor cuya cantidad de sueldo señala la partida 2173 del presupuesto, la Corte no considera legal el hacer este nombramiento y que, entretanto se expide la ley que reforme la planta de esta Corte; el Ejecutivo dentro de sus facultades, puede solamente autorizar este

nombramiento con el carácter de provisional para expeditar el servicio público como lo ha hecho con otros empleados.

Sin embargo, por la acción de la Suprema Corte, los asuntos comenzaron a llegar en forma desproporcionada. El pleno tomó diversas medidas para desahogar el cúmulo de expedientes que se agolpaban en los archivos. Una de esas medidas fue imponer multas de cien a quinientos pesos ante las demandas notoriamente injustificadas. Otra medida fue la siguiente, acordada el 2 de septiembre de 1880:

Que se recomienda al Sr. Fiscal que cuide de la observancia por parte de sus agentes, del artículo 20, capítulo 11 del Reglamento de esta Corte Suprema (expedido el 29 de julio de 1862), que prohíbe el ejercicio de la abogacía a todos los dependientes de la misma Corte a fin de que puedan dedicarse exclusivamente al estudio de los muchos negocios pendientes de despacho que hay en la Fiscalía y Procuraduría General de la Nación.

El 29 de abril de 1881, el pleno de la Corte repitió la historia de 1878, al pedir la integración de Ignacio Mariscal a la Suprema Corte, revocándole en consecuencia la licencia que le permitía ejercer la cartera de Relaciones Exteriores, la respuesta fue la siguiente:

Diríjase atento oficio al Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Justicia manifestándole que aunque esta Corte reconoce en el Presidente de la República la facultad de nombrar libremente a los Secretarios del Despacho, entiende que esa facultad no puede llegar hasta dejar acéfala la administración de justicia: Que el escaso número de Magistrados que concurren hoy al acuerdo, hace ya temer ese peligro, haciendo más de un mes que la Primera Sala no puede despachar por falta de Magistrados que la integren: que por este motivo, y para expeditar el despacho de los negocios entre los que algunos son de gravedad suma, la Corte ha solicitado con empeño que el Sr. Ministro Mariscal venga a ejercer sus funciones de Magistrado: Que no pudiendo conocer la Corte cuál sea la importancia de los servicios que este funcionario preste en el Departamento de Relaciones, ni debiendo tampoco calificarlo, sí toca al tribunal exponer los motivos que tiene que reiterar la manifestación que ha hecho, de la necesidad de que el señor Mariscal venga a ocupar su asiento en esta Corte.

Cuando el Fiscal dirigió en 1879 la solicitud a fin de que se comisionara al juez de distrito de Veracruz para investigar los sucesos del 25 de junio de ese año, Muñoz no indicó que se investigaran delitos, ni se castigara a los culpables de conductas homicidas, sino que su interés, refrendado por el pleno de la Suprema Corte, fue que se hicieran respetar las garantías individuales y la Constitución y se resolviera con *autoridad* (*autoritativamente* según se desprende de su pedimento); es decir, que tuviera efectos legales su investigación. Primero Tagle, como secretario de Justicia, y después la Segunda Sección Instructora del Gran Jurado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,³⁰² resolvieron declararse incompetentes, tanto a ellos como a la Suprema Corte, para conocer de las serias violaciones a las garantías individuales que con impunidad habían cometido las autoridades civiles y militares de Veracruz.

Aunque la Constitución de 1917 estableció esta facultad de manera explícita en el artículo 97, el Constituyente facultó a las Cámaras y al Ejecutivo Federal para excitar la averiguación de la Suprema Corte ante violaciones graves a las garantías individuales y derechos políticos; sin embargo, poco se ha avanzado en el entendimiento y regulación de esta facultad. La doctrina misma no ha ayudado a la comprensión de esta facultad constitucional de la Suprema Corte y, de hecho, los mayores avances que se han logrado son en el sentido de que se reglamente esta facultad, como si las facultades constitucionales de un órgano de gobierno requirieran, siempre y en toda circunstancia, de una ley para su ejercicio.

El 15 de diciembre de 2010, la propia Suprema Corte solicitó la supresión de la facultad de investigación. En la propuesta se sugirió que fuera la Comisión Nacional de Derechos Humanos la dependencia que investigara las violaciones graves a los derechos humanos que persiguen un fin de responsabilidad política y que poco puede hacer la Comisión en este campo. Esta interpretación generalizada de la doctrina me parece equivocada, pues subordina una facultad constitucional directamente otorgada a la Suprema Corte de Justicia, con precedentes como el de Veracruz en 1879, a lo que decida sobre ese particular la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Por otra parte, que haya investigaciones imparciales ante violaciones graves a los derechos del hombre y los derechos políticos es lo más sensato que puede exigirse en un Estado de derecho.

³⁰² *Proceso instruido por la segunda sección del gran jurado, con motivo de los acontecimientos ocurridos en la ciudad de Veracruz, la noche del 24 al 25 de junio de 1879*. Manuel González Oropeza (editor), Suprema Corte de Justicia, 2006.

Que en 1879 la investigación de la Suprema Corte se haya sometido a la decisión final del Congreso de la Unión, fue lo correcto, ya que no había en la Constitución o en la ley un reconocimiento explícito de esta facultad para la Suprema Corte; no obstante, ésta tenía a su cargo la garantía del acceso a la justicia confiada en el artículo 17 constitucional.

El Poder Judicial no era ajeno a la responsabilidad política que implicara una violación a la Constitución y las leyes. El constituyente de los Estados Unidos discutió el Plan de Virginia en 1787, para depositar el juicio político en manos del Poder Judicial; sin embargo, fue en la sesión del 4 de septiembre de ese año que la Convención de Filadelfia, estudiando la propuesta de David Brearly, conjuntó en manos de las dos Cámaras del Congreso la investigación y resolución de la responsabilidad política, aunque dejó la presidencia del Senado, como jurado de sentencia, al ministro presidente de la Suprema Corte, en el caso de responsabilidad del presidente de los Estados Unidos.³⁰³

La función judicial es objeto primario del Poder Judicial y toca a él su desarrollo y perfeccionamiento, como la función administrativa está bajo la competencia del Poder Ejecutivo. Si bien la facultad de investigación de la Suprema Corte puede ser objeto de una ley reglamentaria, ya que el Congreso está facultado para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión, según la fracción XXXI del artículo 73, ello no significa que la Corte no pueda hacer efectiva su propia facultad constitucional para investigar violaciones a la Ley Fundamental; es decir, a los derechos humanos y a las prerrogativas del ciudadano, ante la ausencia de una ley reglamentaria y que el resultado de esa investigación tenga consecuencias, según expresión de Muñoz, o tenga efectos vinculantes. Jorge Carpizo reitera, en su estudio publicado en 1972 y revisado en 2005, que la facultad de investigación de la Suprema Corte no tiene consecuencias decisorias, tampoco las tienen las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que él ayudó a crear. No obstante, una resolución de la Suprema Corte debe poseer más empaque. Todas las facultades constitucionales del poder judicial son decisorias o autoaplicativas y se ejercen por los órganos de gobierno competentes de manera apropiada para llevar a cabo sus objetivos, aunque no haya una ley que les determine, encauce o limite.³⁰⁴

³⁰³ Que hasta el momento sólo ha pasado en el juicio o *impeachment* del presidente Andrew Johnson en 1868. Manuel González Oropeza. “La responsabilidad política en el derecho constitucional americano”. *Anuario Jurídico XI 1984*, pp. 466-468.

³⁰⁴ Jorge Carpizo, “La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia”, *El Foro*, núm. 28,

Antonio Carrillo Flores reconoció que esta facultad investigadora es gubernativa del más alto nivel y Héctor Fix-Zamudio la caracteriza como propia de un órgano de instrucción. Cuando la Constitución confía al Ministerio Público la instrucción de los procesos penales, que son jurisdiccionales, éstos son decisorios y vinculantes a los propios jueces que, por su parte, son los únicos que pueden imponer penas y concluir un proceso penal. No veo por qué una investigación realizada por el máximo tribunal del país tenga meramente carácter informativo, si se deriva de una función expresamente constitucional.

Evidentemente, la función de investigación de la Suprema Corte no era de índole penal, porque no era jurisdiccional, sino que se trataba de un medio de control constitucional hacia las violaciones graves a los derechos del hombre y las prerrogativas del ciudadano. Pero esta protección no era la misma que se cumplimenta con el juicio de amparo, porque incluso puede ser de oficio, cuando las circunstancias de gravedad ameritan una investigación profunda llevada a cabo por comisionados del más alto nivel.

Las características anteriores nos llevan a concluir que la función de investigación era equivalente a una fase instructora dentro del juicio político; por ese motivo, en 1879 la Suprema Corte envió los resultados de su investigación al Congreso de la Unión, porque se trataba de una investigación de violación constitucional dentro de la responsabilidad política; en esa época, la Cámara de Diputados repitió la investigación, porque sólo dicha Cámara estaba facultada para llevar a cabo la instrucción dentro de

1972, pp. 63-84; "Nuevas Reflexiones sobre la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia a 33 años de distancia". *Cuestiones Constitucionales*, núm. 13, julio-diciembre de 2005, y en su libro *Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte*. Porrúa. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, número 11, 2005, p. 110. Por supuesto, cuando exista alguna ley el órgano de gobierno debe atenerse a ella, pero ante su ausencia, si está facultado por la Constitución para ejercer una atribución, el órgano de gobierno podía y debía ejercerla, pues la omisión legislativa no puede prevalecer sobre el texto constitucional, esta es una consecuencia de la supremacía constitucional, según el artículo 133 constitucional. De esta manera, la jurisprudencia, aunque es una facultad jurisdiccional encomendada a los Tribunales del Poder Judicial de la Federación por el artículo 94 constitucional, este mismo artículo determina que será una ley, y en consecuencia no los propios tribunales, los que definan los términos en que será obligatoria. Sólo en este supuesto es válido limitar la acción del Poder Judicial de la Federación en dicha definición, puesto que la misma Constitución encomienda expresamente al Legislador y no al Poder Judicial, la definición de la obligatoriedad de la jurisprudencia. Al respecto existe una interesante polémica en los Estados Unidos sobre los límites de los precedentes judiciales impuestos por los mismos tribunales y no por las leyes del Congreso (Manuel González Oropeza, *La jurisprudencia: sus orígenes y forma de reportarla*, Suprema Corte de Justicia, Capítulo I, México, 2005).

los juicios de responsabilidad política a los altos funcionarios de la Federación, como son los gobernadores de los estados. De la misma manera en que el ministerio público es el único facultado para llevar a cabo la instrucción de los procesos penales.

El 3 de noviembre de 1870 el Congreso General había expedido la primera ley sobre “delitos oficiales” de los altos funcionarios de la Federación, decretando en su artículo primero que: son delitos oficiales atentar contra la libertad del sufragio y la violación de las garantías individuales, entre otras conductas políticas que constituyan infracción a la Constitución y a las leyes federales en puntos de gravedad. Esta era la ley que se aplicó en el caso de Veracruz, y aunque correspondía exclusivamente a la Cámara de Diputados aplicarla, en el caso evadió hacerlo por instrucciones de Porfirio Díaz.³⁰⁵

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA Y LOS CONFLICTOS POLÍTICOS

Mi anterior conclusión puede ofender a quienes consideran que el Poder Judicial en general, y la Suprema Corte de Justicia en particular, deben alejarse de participar en cuestiones políticas y, por tanto, no debiera participar en ninguna de las fases del proceso de responsabilidad política; sin embargo, la misma Constitución en su artículo 97 y la historia que respaldaba ésta y otras atribuciones de la Corte, nos permiten arribar a la conclusión contraria: que la Suprema Corte ha participado y puede participar, en la actualidad, en las fases que integran los juicios políticos.

El Derecho y la política fueron irreconciliables en una época no muy lejana en nuestro país. Cuando un conflicto se calificaba de “político”, los jueces no se involucraban a pesar de que hubiese derechos humanos afectados. Por ello, la jurisprudencia sobre la procedencia del juicio de amparo determinaba que éste no se aplicaba para el conocimiento de controversias sobre derechos políticos o elecciones,

³⁰⁵ El artículo 3o. de dicha ley incluía a los gobernadores cuando éstos incurrieran en omisión o negligencia de sus obligaciones para cumplir con la Constitución y leyes federales. El artículo 4o. determinaba que los delitos oficiales se castigaban con la destitución y con la inhabilitación para obtener otro cargo de elección popular. En el caso de Mier y Terán, después de retirarse de su mandato en el estado de Veracruz, el 16 de septiembre de 1880, esperó a que Díaz abandonara la gubernatura de Oaxaca para sucederle inmediatamente, por supuesto con su beneplácito. Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación Mexicana. Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, tomo XI, Imprenta del Comercio. Dublán y Chávez. México, 1879, pp. 189-191.

pues los conflictos políticos se resolvían por órganos políticos, como las legislaturas o los colegios electorales.³⁰⁶

La Constitución de 1857, en sus reformas del 13 de noviembre de 1874, reinstauró al Senado con la facultad de dirimir conflictos políticos entre los poderes de una entidad federativa, por lo que para la Constitución de 1917 esta facultad pervive.

Adicionalmente, la Constitución centenario de México previó en el artículo 105 constitucional el procedimiento de controversia constitucional y, en el artículo 97, tercer párrafo, la facultad de investigar los hechos concernientes a violaciones graves a los derechos humanos, así como los actos constitutivos de violaciones al voto público, también ya desaparecido.

Estos nuevos procedimientos confluyeron todos al inicio de la vigencia de la Constitución y se unieron al control constitucional ejercido por el juicio de amparo. La solución de conflictos políticos, prevista en el artículo 76, fracción VI, de la Constitución aún espera una ley reglamentaria, a pesar de que desde 1879 hasta 2004 se tiene noticia de la actividad senatorial para dirimir conflictos políticos.³⁰⁷

Por su parte, la Controversia Constitucional resuelta por la Suprema Corte de Justicia, inicialmente establecida en el texto original de la Constitución de 1917 y comenzando a funcionar desde 1919, por lo menos, no fue reglamentada sino hasta el 11 de mayo de 1995, y su práctica ha sido abundante y benéfica.

Otra suerte distinta corrió la interesante función que había en el artículo 97 constitucional provisto de raíces muy antiguas en el constitucionalismo mexicano, desde 1835, cuando el Ministro Andrés Quintana Roo solicita al Pleno de la Suprema Corte la investigación del tumulto verificado en el centro de la Ciudad de México para variar la Constitución federal de 1824; o la investigación conducida por el Poder Judicial de la Federación en el caso de violaciones graves a los derechos humanos con

³⁰⁶ Este apartado se encuentra en el ensayo preliminar que el autor elaboró para la obra *El artículo 97 constitucional y la Democracia. Una discusión histórica en el Plano de la Suprema Corte*. Jus, 1947. Reimpreso por la Suprema Corte de Justicia, 2018.

³⁰⁷ Manuel González Oropeza, *Las facultades exclusivas del Senado de la República*. Senado de la República, LX Legislatura, 2008, pp. 530 y ss. La iniciativa de César Camacho de ley reglamentaria del artículo 73, fracción VI, presentada en el Senado el 12 de mayo de 2004 ofrece una buena regulación. Esta iniciativa se aprobó en el Senado en la sesión del 7 de diciembre de 2004 y pasó a la Cámara de Diputados que se aprobó hasta el 8 de febrero de 2007, publicándose finalmente el 31 de agosto de 2007 en el Diario Oficial. Tres años para aprobar una ley tan necesaria para el orden constitucional interno del federalismo mexicano es un período demasiado largo. Quizá este lento proceso sea la causa de las constantes omisiones legislativas en la Constitución y su consecuente inaplicación.

motivo del levantamiento y ejecución en el Puerto de Veracruz en junio de 1879. En abril de 2008 fue derogada esta función y la Suprema Corte fue despojada de tan importante función de abrir instrucción sobre violaciones graves al voto público, y a los derechos humanos, materias torales en el control constitucional que podrían descubrir responsabilidades políticas a servidores públicos, por llevar a cabo ataques a la libertad electoral de los ciudadanos.³⁰⁸

Una interesante discusión verificada en el pleno de la Suprema Corte el miércoles 7 de agosto de 1946 respecto al expediente 301/946 (Varios) se llevó a cabo, a partir de la petición de una investigación conforme al referido artículo 97 constitucional, sobre las elecciones verificadas el 7 de julio de 1946.³⁰⁹ Se explican en las líneas preliminares escritas por el célebre diputado Constituyente y exministro de la Suprema Corte, Paulino Machorro Narvárez, que la discusión conjuntó dos visiones distintas sobre el Derecho y la política que ya se habían dado en el Congreso Constituyente durante las sesiones del 11, 14 y 16 de enero de 1917.³¹⁰

El Proyecto de Constitución había sido dictaminado y discutido en las sesiones antes mencionadas y las visiones dividieron en dos a los cuatro integrantes de la comisión dictaminadora, Paulino Machorro Narvárez y Arturo Méndez, por una parte, y Heriberto Jara e Hilario Medina, por otra. Para Hilario Medina, también constituyente en 1916 y en 1946, Ministro en funciones, todo conflicto entre poderes

³⁰⁸ Actualmente no hay ninguna autoridad electoral que descubra y finque responsabilidad por esta grave falta, descrita desde 1870 por el decreto de Benito Juárez en materia de responsabilidad política, ya que los tribunales electorales pueden inaplicar leyes inconstitucionales cuando se aplican a casos concretos, o anular los resultados de las elecciones cuando incurran en ilícitos. De la misma manera, la Fiscalía especializada persigue delitos electorales y el INE aplica sanciones meramente administrativas, todo lo cual deja en incógnita las violaciones, por ejemplo, al artículo 134 constitucional que son, a su vez, violaciones constitucionales de servidores públicos por afectar la equidad en la contienda electoral. La comisión de Venecia del Consejo de Europa, a la cual pertenece México como miembro desde 2010, aprobó recientemente el 5 de diciembre de 2013, el “Reporte sobre el abuso de recursos administrativos en los procesos electorales” (Study 585/2010) CDL-AD (2013) 033, donde se considera grave la violación al principio de neutralidad que las autoridades de los estados deben observar durante los procesos electorales.

³⁰⁹ Además de las elecciones federales para presidente de la República e integrantes del Congreso de la Unión, se efectuaron elecciones en ocho estados ese mismo día: Campeche, Colima, Chiapas, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora. Las elecciones en el estado de Morelos, discutido en la sesión del Pleno se había efectuado el 17 de marzo de 1946 y otras elecciones seguirían el 27 de octubre (Tabasco, Veracruz y Yucatán), así como el 6 de diciembre, con Jalisco.

³¹⁰ González Oropeza, *op. cit.* p. 527, Paulino Chavarría Gómez, “Paulino Machorro Narvárez. Perfiles de la Administración de la Justicia Penal en México”, p. 336. Recuperado de <http://bilio.juridicas.unam.mx/libros>

de un Estado era, por naturaleza, un conflicto político y, en consecuencia, correspondía al Senado de la República, como representante de los estados, resolverlo, por lo que la supresión de esta facultad dentro del Senado, como lo proponía el proyecto de Venustiano Carranza era equivocado.

Machorro y Méndez defendían, por su parte, la desaparición de esta facultad senatorial pues, en su opinión, todo conflicto denominado político debía basarse en la interpretación de las leyes que pudiesen aplicarse en el caso en cuestión; tenía por lo tanto, una dimensión legal y los hechos del conflicto no serían suficientes para solucionarlo, sino que debería mediar siempre una interpretación jurídica, por lo que apoyaban el proyecto que encomendaba a la Suprema Corte la solución de la controversia. No obstante, la actitud del constituyente Medina fue la de sostenerse en que la diferencia entre un conflicto político y otro constitucional, como se empezó a denominar, la atribución del Senado frente a la nueva jurisdicción de la Suprema Corte, radicaba en que todo conflicto relativo a los poderes públicos sería político, mientras que lo relativo a las garantías individuales, hoy derechos humanos, sería “constitucional”.

Esta diferenciación ha probado simplista, ya que la controversia constitucional se ha desarrollado a partir de controversias de competencias entre poderes públicos y entre los distintos ámbitos de competencia constitucional, siendo una garantía del Estado Federal³¹¹ y de la división de poderes.

El ministro Fernando de la Fuente solicitó en la histórica discusión en el plano de la Corte de 1946 que el también ministro Paulino Machorro escribiera sobre el tema. El ministro De la Fuente intervino activamente en la vívida discusión del proyecto de sentencia sobre esta facultad investigadora.

La sesión se desarrolló con 19 ministros, incluyendo al presidente de la Suprema Corte, Salvador Urbina, y la única ausencia de Alfonso Francisco Ramírez.³¹² La

³¹¹ Como lo demuestra la primigenia controversia entre Veracruz y el gobierno federal en 1869 sobre la competencia legislativa para sancionar a los salteadores de caminos con la pena de muerte que imponía una ley federal expedida en uso de facultades extraordinarias, en contraposición con el Código Corona de Veracruz que proscribió la pena de muerte en ese estado por primera vez en el país. González Oropeza, *op. cit.*, p. 530.

³¹² Los demás ministros fueron Franco Carreño, Teófilo Olea y Leyva, Carlos L. Ángeles, Hilario Medina, Vicente Santos Guajardo, Agustín Mercado Alarcón, Luis G. Corona, Manuel Bartlett B., Carlos I. Meléndez, Fernando de la Fuente, Roque Estrada, José M. Ortiz Tirado, Emilio Pardo Aspe, Benjamín Mijangos, Agustín Téllez, José Rebolledo, Eduardo Vasconcelos y Antonio Islas Bravo.

petición de investigación había sido sometida directamente a la Suprema Corte por el Partido Democrático Mexicano, el Partido Nacional Constitucionalista y uno de los candidatos, Agustín Tamayo.³¹³

En los preliminares, Machorro alude al hecho de que el artículo 97 constitucional al no determinar los efectos de la investigación, más que un error de la Constitución misma, es una deficiencia de la ley orgánica que debió especificar los efectos de esta facultad. Tal como todavía existen muchas omisiones legislativas en tantas disposiciones constitucionales.

Para Machorro, la imparcialidad de la Suprema Corte es fuente de tranquilidad para los partidos políticos y los candidatos y su investidura da la categoría de actor imparcial en los graves asuntos de violaciones al voto público, pero su actuación en toda investigación debe ser expedita y su resolución debe darse con anterioridad a la participación del colegio electoral del Congreso de la Unión. Esta característica se observa aún hoy en la actuación de la justicia electoral, donde sus procedimientos deben darse con extrema prontitud, antes de afectar las etapas de los procesos electorales que por ley están determinados inexorablemente.

Machorro alude a una obra escrita por Alberto J. Pani (*Una encuesta sobre la cuestión democrática*), quien concluye que el país requiere de un “Régimen de Derecho en la vida política”, sobre todo para dirimir conflictos en las elecciones. Sólo la Suprema Corte tendría la capacidad para convertirse en garante del voto público. Increíble vaticinio de la jurisdicción electoral que vendría cincuenta años posteriormente (;). Con ello Machorro concluye que la Suprema Corte está llamada para hacer justicia “en los grandes negocios de la Patria”.

La discusión la abre el ministro Santos Guajardo y enfoca con precisión la litis del asunto: los actores no sólo solicitan el ejercicio de una investigación sobre el proceso electoral del 7 de agosto de 1946, sobre todo respecto de algunos municipios de Morelos, Nuevo León y Tlaxcala, sino que su pretensión final es la declaración

³¹³ El partido actor Democrático Mexicano había postulado al segundo lugar en las elecciones federales teniendo como candidato a Ezequiel Padilla Peñaloza, quien había obtenido 19.3% de la votación con más de 440 000 votos, conteniendo contra el Partido Revolucionario Institucional, que se inauguraba con ese nombre en la citada elección, y cuyo candidato fue Miguel Alemán Valdés. Su candidato al segundo distrito de Morelos había sido Mariano Montero Villar. Agustín Tamayo había sido candidato en el segundo distrito de Tlaxcala. Las denuncias contenidas en la petición de investigación se referían a irregularidades en el empadronamiento, designación ilegal de funcionarios de casillas, intervención indebida de miembros del Ejército en las elecciones, robo de urnas y otras irregularidades.

de nulidad de la elección. El proyecto del ministro Franco Carreño consultaba que no había lugar a conceder ni uno ni otro extremo, porque ambos están íntimamente ligados, y la Suprema Corte no tiene la facultad expresa en la Constitución para anular elecciones. De ahí que el ministro Santos Guajardo califique de *plus petitio* la pretensión de los actores, aunque conviene en que la Suprema Corte sí está facultada para efectuar una investigación, derivada de la letra del propio artículo 97 constitucional.

El ministro Ortiz Tirado estimó como benéfico decidir desapasionadamente las cuestiones electorales por la imparcialidad que entrañan sus investigaciones y resoluciones. El ministro De la Fuente hace una defensa erudita y extensa de la facultad de la Suprema Corte para investigar, ya que el Máximo Tribunal no sólo resuelve los casos más graves de conflictos entre particulares, sino que está facultado para resolver sobre cuestiones de gobierno con la aplicación de la ley. Diferenció las actuaciones en las cuestiones suscitadas en Monterrey y el segundo distrito electoral del estado Morelos que eran puramente problemas electorales, mientras que en el famoso caso de León, Guanajuato, acaecido en el mismo año de 1946, si bien se había originado en la elección municipal, entrañó violencia y afectación grave de los derechos humanos.

Para el ministro De la Fuente, el artículo 97 constitucional encomendaba a la Suprema Corte la tarea de ser “el supremo guardián de los derechos humanos y del sufragio popular”. Curiosa asociación de los derechos humanos en general con los derechos políticos que actualmente están unidos. De la Fuente aseveraría: “Ésta no es una investigación penal, es de naturaleza esencialmente política, es la alta y suprema expresión que la palabra “político” tiene en el Derecho Público”.

El debate histórico apunta hacia las instituciones actuales cuando De la Fuente sugiere la creación de una “policía federal”, a la manera de la guardia civil de España, que releve al Ejército de funciones policíacas que no le corresponden. Esta discusión importante se dio tan sólo ocho días antes de la celebración del colegio electoral del Congreso de la Unión y, en parte, esta premura fundó parcialmente para desechar parte de los agravios de los actores, tal como lo describió Hilario Medina.

Al final se declaró improcedente la petición del Partido Democrático y del Partido Nacional por 14 votos a favor y 6 en contra. Esta misma proporción de ministros votó por la ausencia de facultades de la Suprema Corte para intervenir y declarar en la

legitimidad de las elecciones.³¹⁴ El espectro de la soberanía de los colegios electorales de 1875 se volvió a dar para impedir la intervención de la Suprema Corte, pero en esta ocasión, el Poder Judicial de la Federación se acercaba aún más a extender el Estado de Derecho a la política.

Se podría pensar que debería ser el Senado el órgano encargado de resolver todos los conflictos políticos. La Constitución de 1857, a partir de sus reformas de 1874, restableció al Senado y le encomendó la solución de dichos conflictos. En el caso de Veracruz se presentó un conflicto entre la Suprema Corte de Justicia (Federación) y el gobierno del estado, por lo que podría haberse planteado esta cuestión. No hubo la menor referencia a la intervención del Senado en este caso, aunque desde 1876 ya se habían planteado los primeros casos ante la segunda Cámara del Congreso de la Unión.

En el proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza se suprimía la facultad del Senado para dirimir las controversias que surgieran entre los poderes locales de un Estado y, en cambio, proponía que fuera la Suprema Corte de Justicia la que resolviera tales conflictos. La Comisión del Congreso Constituyente, encargada de dictaminar al respecto, estuvo integrada por Paulino Machorro Narvárez, Heriberto Jara, Arturo Méndez, Agustín Garza González e Hilario Medina. El dictamen causó divisiones y fue conocido en la sesión del 11 de enero de 1917. Se expuso en los siguientes términos:

Un primer punto de vista consiste en sostener el proyecto tal como se encuentra, afirmando la conveniencia de que sea la Corte la que conozca los conflictos de poderes en un Estado, y para esto es necesario hacer notar el alto papel de este cuerpo y la responsabilidad del mismo, que dará a sus decisiones un valor que será seguramente acatado por las partes contendientes y, además, el deseo de que sea el Poder Judicial el único que resuelva esta clase de conflictos. El otro punto de vista consiste en dejar al Senado la facultad de resolver aquellas diferencias sosteniendo que, siendo un conflicto entre poderes locales de un Estado, de carácter político, el Senado, órgano político, es el más adecuado para dar una solución que, además de ser pronta, puede tener en cuenta intereses especiales de un momento, que por su naturaleza, la Corte no puede tomar en cuenta para sus decisiones

³¹⁴ Sólo se acordó favorablemente la investigación al segundo distrito del estado de Morelos, según se había solicitado sin unirla a la declaración de validez de las elecciones verificadas en ese distrito. Así mismo se acordó no efectuar ninguna investigación en el distrito de Tlaxcala, precisamente porque se solicitaba la anulación de la elección en el segundo distrito.

y debe ser dictada después de un juicio en toda forma, lo cual es más delatado y no debe tener en cuenta consideraciones políticas, que muchas veces son extralegales.

Además, los sostenedores de esta última tesis han creído que sería muy peligroso para el prestigio y la pureza de la Corte, hacerla conocer de cuestiones políticas que llevan en sí misma, el apasionamiento de los partidos y los demás efectos disolventes de toda cuestión política.

Los Señores Paulino Machorro Narváez y doctor Arturo Méndez están por la competencia de la Corte. Los C.C. Heriberto Jara e Hilario Medina se inclinan a darle al Senado competencia para conocer de este caso.³¹⁵

Finalmente, la mayoría de la Comisión vota por incluir esta facultad dentro de las atribuciones exclusivas del Senado, con la excepción de Machorro y Méndez, quienes el 14 de enero de 1917 presentaron un voto particular donde hicieron valer un interesante argumento:

Los conflictos que surjan entre los poderes de un Estado o se fundan en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes contendientes trate de aplicar en su favor, o bien son conflictos meramente de hechos. Esto, en realidad, es muy difícil que se presente en asuntos desprovistos de todo carácter legal, pues los negocios de gobierno siempre buscan el apoyo de algún precepto de ley, porque siendo el Estado una entidad jurídica, de un modo natural se estima que todos los actos del Estado deben forzosamente justificarse con una ley. Así es que, de un modo general, podemos decir que los conflictos entre los poderes de un Estado, siempre se fundarán en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes interpreta a su favor.

Ahora bien, la interpretación de la ley, su aplicación a los casos particulares y la resolución sobre la persona que tenga derecho a un conflicto, sin las atribuciones genuinas del Poder Judicial; darlo a otro poder, es distraerlo de sus funciones y sustituir, por una confusión, la precisión de la división de los poderes.

La circunstancia de tratarse de “conflictos políticos” no es objeción seria para quitarle su conocimiento a la Suprema Corte, porque ésta ya conoce en otros casos que ninguna opinión, por radical que sea, le ha disputado, de conflictos políticos, como son los que

³¹⁵ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, Imprenta de la Cámara de Diputados, t. II, 1922, p. 229.

surgen entre dos Estados, como son igualmente las invasiones del poder federal en la soberanía de los Estados, y las usurpaciones, por los Estados, de facultades federales. Todo esto es meramente político, y conforme a la naturaleza del poder judicial federal, tal como lo creó el genio de los constituyentes del 57, cae bajo la jurisdicción de la Suprema Corte. Luego, no tiene fundamento la objeción de que los conflictos entre los diversos poderes de un Estado, puedan ser de carácter político.³¹⁶

En la discusión del dictamen y el voto particular que se realizó el 16 de enero de 1917, el constituyente Alberto González explicó que la reformada Constitución de 1857 consideró que todos los conflictos que surgen entre poderes de un mismo estado necesariamente son políticos y no de carácter judicial. Según González, el sentido del voto particular radica en que presupone que todo conflicto tiene una referencia legal, lo cual no se da en la realidad, pues han existido muchos conflictos que se suscitan precisamente por la ausencia de algún texto legal aplicable y éstos fueron esencialmente conflictos políticos.

Otro diputado constituyente y futuro ministro de la Suprema Corte, Hilario Medina, también refutó el voto particular y trató las diferencias que podrían existir en los conflictos a resolver tanto por el Senado como por la Suprema Corte de Justicia. Aparece así por primera vez la diferenciación entre “cuestión política” asignada al primero, y “cuestión constitucional” correspondiente a la segunda. Medina explicó que cuestión política es todo lo que se refiere al poder público, y cuestión constitucional es aquella que se consagra en la Constitución y no se refiere al poder público, como son las garantías individuales. Refutando a Machorro, Medina explicó que cuando a la Corte se le asigna la solución de conflictos entre dos estados no es cuestión política sino territorial y, por ende, una cuestión constitucional.

Este debate puso en evidencia que tanto el Senado como la Suprema Corte de Justicia podían dirimir las controversias que se suscitaban entre la Federación y los estados, entre dos o más estados o entre los poderes de un estado; el problema radicaba en diferenciar facultades. Un aspecto que resultó de obvia resolución fue el de que correspondiera a los poderes federales la resolución de tales conflictos, según refiere el dictamen presentado en la sesión del 20 de enero de 1917.

³¹⁶ *Ibidem*, pp. 275-276.

En relación con los conflictos que corresponderían al Senado, Machorro Narváez insistió en que serían conflictos políticos que se refieren a cuestiones de hecho entre dos o más poderes de un mismo Estado. Esta diferenciación nominal satisfizo a todos los diputados constituyentes, los cuales conformes, no hicieron más aclaraciones sobre la naturaleza de uno y otro tipo de conflictos. No obstante, la inconformidad de algunos diputados como Reynoso y González Galindo, se manifestó a través de una referencia de que habría casos en que se implicasen tanto cuestiones políticas como constitucionales.

Con todo este bagaje de imprecisiones y vaguedades, se establecieron tanto la facultad senatorial contenida en la actual fracción VI (antes fracción VIII) del artículo 76, como la solución de controversias constitucionales prevista en el artículo 105 constitucional. La diferenciación se ha llevado a cabo lenta y casuísticamente, sin que ninguna ley reglamentaria haya prosperado sobre la solución de conflictos políticos. Sin embargo, habría que buscar orientación en algunos antecedentes de los dos preceptos. Por lo que se refiere al artículo 105 constitucional, habría que recordar el debate propiciado por la promulgación de la Ley Federal de Salteadores de Caminos, del 12 de abril de 1869, expedida por Benito Juárez. Contra la aplicación de esa ley a nivel federal, Veracruz comisionó a José María Mata y Rafael Herrera para que promovieran controversia, en representación del estado, ante la Suprema Corte de Justicia para que este órgano declarase que Veracruz no estaba obligado a ejecutar ni a permitir que se ejecutase en la extensión de su territorio la Ley federal de salteadores, porque invadía su independencia y soberanía.³¹⁷

Al ser informado el Congreso de esa controversia, el 23 de agosto de 1869, de inmediato manifestó que la Constitución no contemplaba a la Federación como parte de ninguna controversia. En la discusión del dictamen correspondiente, iniciado el 19 de octubre de 1869, se vislumbra que la Ley de Salteadores implicaba una discusión compleja sobre la suspensión de garantías y, sobre todo, el repudio de Veracruz y Zacatecas hacia la pena de muerte, instaurada en la ley federal. Dicho dictamen declaraba improcedente la controversia entre Veracruz y la Federación debido a que:

- A. El estado de Veracruz no podía emitir un juicio de amparo ante una ley inconstitucional, ya que estas reclamaciones sólo las pueden hacer valer los individuos y, además, un Estado soberano no podía tener representación legal en estos juicios.

³¹⁷ *Diario de los Debates*, 5º Congreso, primer periodo, sesión del 8 de octubre de 1869, pp. 136 y ss.

- B. El demandado tampoco lo puede ser el Congreso o la Federación, pues es una entidad soberana con inmunidad.
- C. No hay ley específica que regule los procedimientos a que se sujetarían dichos juicios.

El primero en contestar los argumentos de la Comisión, integrada por los diputados Ezequiel Montes, Rafael Dondé y Velasco, fue el diputado Garza Garza, quien expresó que en esta controversia no se controvertían garantías individuales sino invasiones de soberanía, pero además aseguró que el Poder Judicial Federal es competente debido a la disposición constitucional que establece su facultad sobre “controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales”, así como de la aplicación de aquellas leyes que violen la soberanía de los estados. Sin embargo, además de los argumentos de la Comisión, hubo otras opiniones también contrarias a la solución de la controversia planteada, con base en que, aunque el Poder Judicial tuviera competencia constitucional para resolverla, hacía falta la promulgación de una ley reglamentaria que determinara los supuestos normativos de tales controversias. Asimismo, se argumentó que la Suprema Corte no podría decidir, pues en tal caso se convertiría en el “árbitro supremo de la nación”. Esta línea de opiniones se enmarca dentro de la conocida tesis de la no justiciabilidad de las cuestiones políticas.

Las razones en pro y en contra no fueron categóricas pues, incluso, uno de los miembros de la Comisión, Ezequiel Montes, reconocía cierta facultad a la Suprema Corte:

Antiguamente estaba estatuido que cuando el Congreso daba una ley, las legislaturas podían declarar que esa ley era nula, y que cuando las legislaturas eran las que daban una ley inconstitucional, tocaba al Senado examinarla y declarar su nulidad. La práctica amarga de ese sistema, hizo que fuese rechazado y que se acordase que los tribunales de la federación fuesen los encargados de resolver todas las controversias que ocurriesen por leyes o actos, etc. [...]

De este artículo [97] se deduce sin la menor violencia la siguiente verdad: Toda controversia que se refiere a la nulidad de una ley debe resolverse por los tribunales de la federación.³¹⁸

³¹⁸ *Idem*, sesión del 20 de octubre de 1869, p. 247.

Sin embargo, el diputado Rafael Dondé, en la sesión del 22 de octubre de 1869, vertió los argumentos finales sobre el problema. Su opinión fue en el sentido de que no existía ningún artículo constitucional que reconociera al Poder Judicial la facultad de conocer las controversias suscitadas por los estados contra la Unión, sobre la inconstitucionalidad de alguna ley o acto. Según este brillante diputado, si se diera cauce a la controversia planteada por Veracruz en 1869, se duplicaría la decisión con los juicios de amparo promovidos por los individuos que, en su perjuicio, se tratase de aplicar la Ley de Salteadores. Es decir, según el texto constitucional vigente en 1869, la única vía prevista para combatir esa ley resulta de la aplicación a los gobernadores, por lo que:

Aun cuando llegara a suponerse el caso de que el Estado sufriese algún ataque en su soberanía, sin que resultase herido el derecho de algún ciudadano que pudiese provocar la controversia, no podría sostener que fuera posible admitir al Estado a intentarla. Sería preciso que hubiese algún artículo en la constitución que facultase al poder judicial para conocer de semejante juicio, y ese artículo no existe. Si se cree en la necesidad de que lo haya; habrá que reformar la constitución en este punto, y ese poder no se encuentra en esta asamblea.³¹⁹

De esta manera, ese nuevo artículo se encontró en los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, debido a la persistencia de Paulino Machorro Narváez. No obstante, pensamos que la asignación del Senado a la solución de los conflictos políticos no excluyó del todo a la Suprema Corte del conocimiento de materias como la responsabilidad política.

La interpretación de la ley, su aplicación a los casos particulares y la resolución sobre la persona que tenga derecho a un conflicto, son las atribuciones genuinas del Poder Judicial; dar esas facultades a otro Poder es distraerlo de sus funciones y sustituir, por una confusión, la precisión en la división de poderes. El hecho de que se trate de “conflictos políticos” no es objeción seria para quitarle su conocimiento a la Suprema Corte, como se ha mencionado, pues ésta ya conoce en otros casos que ninguna opinión, por radical que sea, le ha disputado sobre conflictos políticos, como los que surgen entre dos estados, o como las invasiones del Poder Federal en la soberanía de las entidades, y la usurpación por parte de los estados de facultades federales.³²⁰

³¹⁹ *Idem*, Sesión del 22 de octubre de 1869, pp. 267-270.

³²⁰ Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, UNAM, consultado en <https://idoc.pub/documents/derecho-constitucional-mexicano-libro-dv1ro216pvlz>

Ha correspondido a la Suprema Corte actualizar la definición de su facultad. De las ejecutorias pronunciadas a la fecha se infiere que los conflictos constitucionales no son los derivados del análisis de la legalidad o ilegalidad de las elecciones (SJF, 5a. Época, t. II, p. 1046 y t. XVIII, p. 134),³²¹ y que siempre presuponen la legitimidad de las autoridades estatales (SJF, 5a. Época, t. XLVIII, p. 349),³²² por lo que el ámbito propio de las controversias constitucionales es la invasión de facultades entre poderes de un estado o entre la Federación y estados (SJF, 5a. Época, t. XXIV, p. 266). Está fuera del conocimiento de la Suprema Corte las decisiones del Senado y los conflictos que pudieran surgir entre los poderes federales (SJF, 5a. Época, t. VIII, p. 409; t. VIII, p. 1063 y t. XXXVI, p. 1067).³²³

En mi opinión, no tiene fundamento la objeción de que en principio

[...] un conflicto político sería toda controversia sobre los poderes públicos, mientras que una controversia constitucional sólo aplicaría cuando hubiese alguna duda sobre la aplicación de la Constitución. Sin embargo, esta simplificación resultaba engañosa, ya que la propia Constitución es política. No obstante, con 112 votos a favor del Senado, contra 42 en contra de la Corte, se aprobó el artículo a favor de la solución de conflictos políticos por parte del Senado.

Con el desarrollo de la controversia constitucional, prevista en el artículo 105 constitucional, la Suprema Corte tuvo una discreta actuación resolviendo cuestiones de competencia entre los poderes de los estados y la Federación, ampliándose a los conflictos municipales a partir de 1995, que antes rehuía de manera sistemática.³²⁴

Hasta la reforma constitucional de 1996, no se había aceptado la competencia de la Suprema Corte para dirimir cuestiones electorales, pues presuponen que en estos conflictos los poderes son legítimos, en una versión ampliada de la tesis de incompetencia

³²¹ Cfr. Guerrero Lara, Ezequiel y Enrique Guadarrama López (compiladores). *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)*, t. 1, UNAM, 1984, p. 46188.

³²² *Idem*, pp. 704-705.

³²³ *Idem*, pp. 116, 121 y 400. *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*. Sesión del 15 de febrero de 1921, pp. 4-9 y sesión del 29 de agosto de 1921, p. 7.

³²⁴ González Oropeza, Manuel y Francisco Martínez Sánchez, *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca. México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p. 58.

de origen.³²⁵ Aún en la actualidad, a los conflictos derivados de las elecciones, en su dimensión meramente electoral, la Constitución le asigna al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la competencia para resolverlos, de acuerdo con el artículo 99 constitucional. Tampoco se han asumido por el Poder Judicial Federal facultades para revisar la constitucionalidad de la denominada “pérdida del carácter de diputado o senador” a que se refiere el artículo 62 de la Carta Magna, aun a pesar de que se haya dado sin apearse a la causal prevista en la propia Constitución o se hubiese violentado el debido proceso legal.³²⁶

Por lo anterior, se concluye que la preocupación por resolver los conflictos electorales a pesar de ser más que centenaria, tiene un desarrollo jurisdiccional reciente. Anteriormente, se buscaba una solución política para solventar los problemas electorales, aunque los resultados eran desastrosos, así se protegió de las críticas por la autoridad del gran jurista Ignacio L. Vallarta, quien sepultó la tesis de incompetencia de origen sostenida por José María Iglesias. Vallarta seguía la tendencia del decreto del 19 de mayo de 1875, que determinaba la soberanía de los colegios electorales y rechazaba cualquier escrutinio judicial.

³²⁵ CONFLICTOS CONSTITUCIONALES. Conforme al artículo 105 de la Constitución General, sólo corresponde a la Suprema Corte conocer, entre otras cosas, los conflictos entre la Federación y uno o más estados; pero los conflictos cuya resolución toca a la Corte, no son los motivados por la legalidad o ilegalidad de las elecciones locales y de los funcionarios que se atribuyen el triunfo; pues tal cosa es contraria a la naturaleza de las funciones constitucionales de que se halla investido ese Alto Tribunal, y constituiría una invasión a la soberanía de los estados. Los conflictos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución presuponen, necesariamente, la existencia de poderes legítimos, ya constituidos, que ha reconocido la nación entera, debiendo versar la resolución de la Corte, sobre los derechos que tiene un Estado contra la Federación o ésta contra aquél, pero no sobre la integración de poderes locales. *Semanario Judicial de la Federación*, 5a. época, tomo XVIII, p. 134. Juicio constitucional seguido contra la Cámara de Senadores y el presidente de la República, por el gobernador Constitucional de Nuevo León y la Legislatura y el Supremo Tribunal de Justicia de ese estado. 23 de enero de 1926. *La Constitución y su interpretación por el Poder judicial de la Federación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, FCE, vol. 11, C-E, 1993, pp. 1129-1130.

³²⁶ En el caso de Manuel Balderas y coagraviados, que fueron expulsados por razones políticas en la lucha entre Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas en 1935, la Suprema Corte de Justicia manifestó que dicha pérdida está fundada en “cuestiones estrictamente políticas”. *Semanario Judicial de la Federación*, 5a. Época, tomo XLVI, p. 6027.

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA COMO JUEZ POLÍTICO

La tendencia de las responsabilidades de servidores públicos se ha visto tergiversada por la acción política de la lucha de facciones y partidos. La justicia se ha trastocado por la política y el derecho debe regular a la política, por lo que tan peligroso es contar con un sistema donde no se exige ninguna responsabilidad a las autoridades, como también lo es el exigir la cuando las motivaciones políticas lo dictan, sin importar si existe o no responsabilidad. La experiencia lograda a lo largo de más de ciento cincuenta años, nos permite valorar el futuro de este régimen de responsabilidades para el presente siglo XXI.

Cuando la Constitución de 1857 suprimió al Senado, el juicio político, que es considerado el más antiguo medio de control constitucional, perdió a su juez político para imponer las sanciones de destitución e inhabilitación, por lo que dejó a la Cámara de Diputados como único jurado de acusación para sustanciar sus acusaciones ante la Suprema Corte de Justicia que sustituiría al Senado como juez político. El artículo 105 de la Constitución de 1857 facultó a la Suprema Corte como jurado de sentencia en el proceso de responsabilidad política de los funcionarios de la Federación.³²⁷

Durante el siglo XX, el juicio político fue manipulado por el presidente de la República, según la tradición porfirista de mayor raigambre, que pendió sobre la cabeza de los altos funcionarios y servidores públicos, más de los estados que de la Federación. Sin embargo, la responsabilidad política es inexistente para el presidente de la República, lo cual en un sistema republicano debe corregirse, ya que esta omisión ha ayudado a consolidar el presidencialismo sin freno desde 1917.

Benito Juárez sustentó el principio de que el presidente fuera el primer servidor público responsable ante el pueblo o su representante, que sería el Congreso de la Unión; pero a partir de Carranza y de la Constitución de 1917 se excluye al presidente de la República como responsable por violaciones a la Constitución y a las leyes. Algunos estados han seguido ese ejemplo, pero afortunadamente también se nota

³²⁷ Dicho artículo estableció lo siguiente: “De los delitos oficiales conocerán: el Congreso (unicameral) como jurado de acusación y la Suprema Corte como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuera condenatoria quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en tribunal Pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal, del acusador si lo hubiere, procederá a aplicar, con mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe”.

una tendencia a rectificar este error, tal como se hizo con la reforma integral a la Constitución de Veracruz en el año 2000.

El auténtico sistema presidencial se basa en que todo servidor público es responsable de sus actos, de tal suerte que no debe haber privilegio alguno, ninguna excepción, máxime cuando el juicio político implica actos que pueden ser violatorios de la Constitución, la norma fundamental de un país en el ámbito federal, o como la norma fundamental en el ámbito estatal; de tal suerte que este juicio, que es un procedimiento de responsabilidad por violaciones a la Constitución y a las leyes, constituye la piedra angular del Estado de derecho y ha sido el primer medio de control constitucional en nuestra historia.

Antes de la existencia del juicio de amparo, antes que las controversias constitucionales, antes que la acción de inconstitucionalidad, el medio por antonomasia para exigir la responsabilidad por violaciones a la Constitución y a las leyes de manera grave hacia las autoridades, lo ha sido el juicio político. De tal suerte que estamos hablando de una institución no solamente venerable en cuanto a la tradición, sino también respecto a sus prácticas.

Ahora bien, durante el siglo xx se han presenciado investigaciones y acusaciones contra servidores públicos, más con la intención de desprestigiarlos y descalificarlos para posibles ascensos políticos, que para consolidar el régimen constitucional y el Estado de derecho. Creo que tal práctica es una exageración y lo debemos de acotar, porque se trata de acusaciones temerarias o prefabricadas, por lo que merece que valoremos al juicio político en su verdadera dimensión: ¿cuáles son los problemas que en la actualidad tiene el juicio político para consolidar el Estado de derecho en nuestro país?

El juicio político ha sido considerado como responsabilidad única del Poder Legislativo, el cual está integrado por miembros de diversos partidos políticos. Cuando se sentaron las reglas del juicio político, en los inicios del constitucionalismo mexicano, los Congresos estaban integrados por representantes populares cuya votación y discusión era libre de toda injerencia o consigna partidista, porque la ley lo prohibía y los partidos no estaban reconocidos por las leyes. Ahora no podemos dejar de observar que los Congresos, en todas partes del mundo, son foros de representaciones populares organizadas a través de los partidos políticos.

El principio de división de poderes, que es un principio fundamental en el constitucionalismo de cualquier país, está basado en instituciones y estructuras que

no reconocieron a los partidos políticos, ya que éstos son nuevos actores dentro del constitucionalismo mundial, y las ideas y tradiciones de algunas funciones constitucionales están diseñadas sin tomar en cuenta la influencia de los partidos.

En México se reconoce legalmente a los partidos hasta 1911, cuando ya teníamos todas nuestras instituciones configuradas, como el sistema presidencial, la forma republicana de gobierno, el sistema federal, y no fue sino hasta después de haber madurado todas nuestras instituciones constitucionales que se reconocieron a los partidos políticos; pero éstos habían quedado originalmente al margen de la práctica y realidad de toda la ingeniería constitucional de nuestras principales instituciones constitucionales.

Entonces, ¿cómo se va a juzgar una violación a una Constitución, una violación grave a las leyes, por un órgano que puede responder a los intereses de su partido más que a intereses legales o constitucionales? Creo que eso no es justo ni para la Constitución y leyes que tienen que ser protegidas contra verdaderas infracciones, tampoco para el juicio político o para el servidor público que pueda ser acusado; de tal suerte que si el juicio político sigue en manos y con el completo control del Poder Legislativo, me parece que no vamos a poder desarrollar un verdadero sistema de responsabilidad ni vamos a salvaguardar la Constitución y las leyes.

El caso de los gobernadores, por ejemplo, es más dramático, porque ellos tienen una doble responsabilidad política, a diferencia del presidente que, como lo hemos apuntado, ni siquiera tiene la responsabilidad federal. Los gobernadores tienen o están agobiados por dos responsabilidades políticas: la responsabilidad política federal y la responsabilidad política estatal; es decir, en una Constitución federal tienen la obligación de cumplir y hacer cumplir las leyes federales, incluyendo la Constitución, evidentemente, porque es la Norma Suprema de la Unión; así también deben de cumplir y hacer cumplir la Constitución local y las leyes estatales y por las dos son responsables.

Hay destinatarios muy claros en la experiencia del juicio político en otros países. Por ejemplo, en Estados Unidos, de donde tomamos todas las ideas fundamentales para articular el juicio político, los funcionarios que han sido enjuiciados políticamente son fundamentalmente jueces federales, por lo que no se observa una tendencia para concentrar políticamente en el gobierno federal la responsabilidad de las instancias locales.

De igual manera, a partir de 1983 la responsabilidad política de los gobernadores, derivada por infracciones de la Constitución y leyes federales, que pueda ser declarada

por el Congreso de la Unión, no determina por sí misma la responsabilidad del gobernante, sino que se remite el expediente a la Legislatura del Estado para que valore y determine, o en su caso califique en definitiva, la responsabilidad del gobernador, según lo establece el artículo 110 de la Constitución Federal.

Lo anterior me motiva a cuestionar por qué se despoja a la Federación de la facultad para determinar la responsabilidad política de un gobernador, cuando se trata de analizar si los actos de ese gobernador fueron inconsistentes con la Constitución Federal o las leyes federales, que cae dentro del ámbito de la Federación. La respuesta antiguamente podía ser que los efectos centralizadores de la política nacional aconsejaron ese cambio; sin embargo, esas consecuencias se daban porque precisamente el Congreso de la Unión utilizaba criterios de política partidista, más que criterios constitucionales, para fijar la responsabilidad de los servidores públicos.

¿Y cómo la Legislatura del Estado se transforma ahora en la depositaria monopólica de la responsabilidad política de los gobernadores, tanto en materia de violaciones a la Constitución Federal y leyes federales, como de la Constitución local y leyes locales, en el caso de que la Constitución del Estado permita el juicio político del gobernador por estas violaciones?

En varios estados la legislatura respectiva puede definir la responsabilidad política del gobernador, atendiendo a los actos si son violatorios de la Constitución federal, pero no de los actos con respecto a la Constitución del Estado, porque quizá la Ley Fundamental de la entidad no prevé el juicio político al gobernador. Lo anterior es un contrasentido, pues ¿cómo es posible que exista el juicio político hacia el gobernador por infracciones a la Constitución federal, y no hacia la Constitución local?

De cualquier manera, no es adecuado, en mi opinión, que las Legislaturas tengan un poder de tal manera concentrado como para decidir la remoción e inhabilitación del gobernador del estado por responsabilidad y violaciones a las Constituciones, tanto federal como estatal, sobre todo si sus decisiones pueden ser potencialmente inducidas por luchas entre partidos políticos.

Me parece que es un poco desproporcionado porque todas las legislaturas estatales son unicamerales, no hay más que una Cámara, estamos hablando algunas veces de órganos que exceden poco más de 20 diputados; entonces, lo que se pueda de alguna manera decidir en una asamblea legislativa de esta naturaleza, tiene repercusiones respecto de millones de votos de los electores y el futuro de una entidad federativa.

Esta es una responsabilidad muy seria de las legislaturas de los estados que, además, pueden estar obediendo a intereses de partido, en donde no se proponga como fin hacer respetar las Constituciones o las leyes, sino sencillamente imponer una sanción de orden político para una conducta que, de otra manera, podría ser encomiable en un gobernante.

Los gobernadores presentan en el juicio político esta asimetría: están sometidos absolutamente a la legislatura del estado, y qué bueno para aquellos gobernadores cuyo partido tiene mayoría en la legislatura del estado, pero qué malo para aquellos cuyos partidos de oposición dominan esa Legislatura.

Por lo anterior, considero que en el futuro debemos prepararnos para contar con instituciones compatibles con gobiernos divididos, donde los poderes Ejecutivo y Legislativo estén mayoritariamente integrados por partidos opositores. Pero en ese gobierno dividido, si bien es deseable que esté dividido, también es importante que haya mecanismos que garanticen el debido proceso legal, tanto para el gobernador como para los servidores públicos sometidos a juicio político, de manera que la Legislatura del estado no sea presa de consignas políticas y transgreda los objetivos del control constitucional a través de un juicio político temerario.

Ahora bien, la irrupción de los partidos políticos en las instituciones constitucionales de nuestro país, me parece que representan la oportunidad de adecuar esas instituciones a las realidades políticas. Ya en *El Federalista*, número 10, se pronuncia el principio —dentro del Derecho— de que los partidos políticos son consecuencia de las libertades, por lo que tan sólo nos queda atenuar sus consecuencias negativas, más que limitarlos. Por ello, creo que ya es tiempo de incluir a los partidos políticos en su justa dimensión y de configurar los mecanismos que tenemos y conocemos como el juicio político o como el desafuero, y aplicarlos en una realidad más *ad hoc* con la existencia de partidos políticos.

Carlos Madrazo escribió sobre esta materia en los años cuarenta un libro que se llamó *Mi traición a la Patria*. Él mismo había sido objeto de una persecución injusta, porque fue acusado temerariamente de un delito del que, por supuesto, quedó exonerado, pero que le afectó como diputado ante el Congreso de la Unión. Junto con Sacramento Joffre fue acusado de actos de corrupción en el programa “Bracero”, que implantó nuestro país con Estados Unidos en esos años. Las acusaciones que se hicieron en su contra fueron fundamentalmente motivadas por oponentes políticos al gobierno del estado de Tabasco, y no tenían nada que ver con la función o el

programa Bracero ni con su función como diputado. Sin embargo, las motivaciones políticas fueron tan grandes que Carlos Madrazo tuvo que ser desaforado. Él mismo, convencido de su inocencia, renunció al fuero ante el Congreso de la Unión, pero éste determinó que el fuero era irrenunciable. Lo anterior debido a que el fuero constitucional no es un derecho público subjetivo, sino una garantía a la investidura de diputado. La Suprema Corte de Justicia sentó entonces un precedente muy valioso (en 1945) respecto de ese tema, cuando Madrazo demostró su inocencia judicialmente. Después de esta experiencia, Madrazo escribe con gran tristeza sobre cómo el proceso penal se va adulterando ante las pasiones políticas, y cómo no debiera pasar lo que le sucedió a él.

Esas palabras son una realidad vibrante en la actualidad. Todo funcionario puede ser sometido a esa presión, a la humillación de una acusación penal infundada, o al desprestigio de un juicio político, precisamente motivado por esos intereses; entonces los partidos políticos han penetrado no nada más en el juicio político, sino también en el proceso penal, y creo que debemos deslindar a las procuradurías de justicia, en el sentido de que no deben depender del Poder Ejecutivo, como lo propuso desde 1932 Luis Cabrera. Al respecto, resulta claro que hay un conflicto de intereses en la investigación de los delitos y la función del Poder Ejecutivo.

Como mencionamos anteriormente, cuando el Senado de la República fue suprimido en la Constitución de 1857, el procedimiento de juicio político sufrió una alteración sustancial, ya que se basaba precisamente en que una Cámara, la de Diputados, investigara las acusaciones, consignara a la Cámara de Senadores, y ésta aplicara la sanción correspondiente; entonces se requería de dos instancias para garantizar el debido proceso legal en la sustanciación de un juicio político.

Pero cuando el Senado es suprimido en 1857, los constituyentes pensaron entonces en incluir como jurado de sentencia a la Suprema Corte de Justicia, por lo que la Cámara de Diputados investigaba las acusaciones, determinaba la responsabilidad y consignaba a la Suprema Corte de Justicia para que ésta determinara la sanción, que siempre era inhabilitación y/o remoción.³²⁸

En el influyente proyecto de reformas constitucionales de José Diego Fernández se observan los inicios de una judicialización de la responsabilidad política, cuando sugiere en el artículo 105 de su proyecto lo siguiente:

³²⁸ Aun en los países donde no se ha suprimido el Senado, como los Estados Unidos, el presidente de la Suprema Corte preside las sesiones del Senado como gran jurado, según se aprecia en el juicio de Donald Trump (2020).

[...] En caso de declaración de que ha lugar a proceder, se remitirá la causa a la Cámara de Senadores, para que previos los trámites de la ley respectiva, pronuncie sentencia de remoción del acusado, sin aplicarse otra pena.

La Cámara de Senadores estará presidida durante el juicio por el Presidente de la Suprema Corte y, en su defecto, por el que desempeñe sus funciones en ese Alto Tribunal.³²⁹

También en el mismo proyecto propone, en el artículo 60, tratándose de la autocalificación electoral por cada Cámara del Congreso de la Unión:

Cada Cámara califica las elecciones de sus miembros. Las credenciales objetadas conforme a la ley electoral, se remitirán con las protestas y objeciones al Juez de Distrito del lugar en que se hizo la elección, para que *averigüe* la verdad de los hechos en que se funden las protestas u objeciones, dentro del término de quince días de recibido el expediente, y emita su dictamen sobre la validez de la credencial. En vista de la *averiguación*, la Cámara resolverá lo que estime conveniente.³³⁰

Hay una clara relación entre estas y otras propuestas de José Diego Fernández y el texto de la Constitución de 1917, en lo particular con el artículo 97, el cual consagra la facultad de la Suprema Corte de Justicia para investigar violaciones graves a los derechos humanos, así como violaciones al voto público, funciones ambas de contenido político que posee todavía. Las dos facultades han tenido orígenes distintos. La primera es una facultad que se ejerce por primera vez, por la Suprema Corte de Justicia, sin disposición constitucional expresa, en 1879, en Veracruz, tal como lo hemos descrito y el presente libro detalla con acuciosidad.

El fundamento constitucional que se tenía entonces era el texto actual del artículo 17 de la Carta Magna, en donde dispone que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia; sin embargo, ya cuando hay ejecuciones, este tipo de responsabilidades, esa justicia se transforma en una investigación o un acto de pesquisa de tipo político, por lo que la ley de responsabilidades de 1870 opera en este caso.

³²⁹ José Diego Fernández. *La Constitución Federal de 1857 y sus Reformas. Prólogo de la Confederación Cívica Independiente, 1914*. Edición facsimilar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005. Presentación de Manuel González Oropeza, p. 59.

³³⁰ *Idem*, p. 29.

Por este motivo, cuando la Suprema Corte de Justicia tiene el reporte del Juez, decide resolver, no conforme al Código Penal o al Código de Procedimientos Penales recién publicado, sino a la primera Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que dictó Benito Juárez en 1870. Pero constitucionalmente no poseía ninguna facultad en materia de responsabilidad política. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia no tenía mayor fundamento para dar fuerza vinculante a su investigación, en responsabilidad política, por lo que ofrece el resultado de su actuación al único jurado de acusación reconocido, que lo era la Cámara de Diputados, presumiendo que esta Cámara iba a aceptarla, dándole credibilidad a la investigación y así ejercer su facultad de acusación ante el Senado.

La Suprema Corte de Justicia de 1879 era el máximo tribunal de justicia, pero no era un actor en la responsabilidad política, ya que había sido desplazada por el Senado de la República en su carácter de juez político. El Senado se había restablecido en 1876, poco antes de los sucesos de Veracruz, por lo que la Suprema Corte ya no tenía ninguna participación expresa en la sustanciación del juicio político. Pero evidentemente la Cámara de Diputados no actuó así. Porfirio Díaz intervino a favor del gobernador porque era un hombre muy allegado a él, y entonces la investigación de la Suprema Corte de Justicia quedó en el olvido. No obstante, creo que éste es el origen de la facultad de investigación de la Suprema Corte, que teníamos establecida en el artículo 97 de la Constitución.

Esta facultad fue ejercida hace diez años por la Suprema Corte en el caso de Aguas Blancas,³³¹ pero que en mi opinión, al ser ya una facultad constitucional expresa para la Suprema Corte de Justicia, el procedimiento, la tramitación de esa investigación, no estuvo adecuada al desarrollo constitucional del país. Se volvió a tratar esta investigación nuevamente como un dictamen, como si no existiera ahora una disposición expresa en la Constitución facultando a la Suprema Corte para resolver “autoritativamente” los hechos relativos a las violaciones de derechos humanos.

Desde mi punto de vista, la debacle de la investigación de la Suprema Corte se debió a que no se le otorgó la misma categoría que la instrucción de la Cámara de Diputados, puesto que ambas facultades están expresamente consignadas en la Constitución. Siendo la violación a los derechos humanos una infracción a la

³³¹ *La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los casos de León y Aguas Blancas.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, 3a. edición, 2005, p. 80.

Constitución, lo mismo que la violación al voto público, lo es respecto de los derechos políticos o prerrogativas del ciudadano, ambas investigaciones deben concluir con el dictamen de culpabilidad de un servidor público por violaciones a la Constitución Federal.

En el procedimiento actual del juicio político, previsto en el artículo 110 constitucional, la instrucción hace conclusivos los resultados de una investigación para la Cámara de Diputados, por lo que también debió operar así, en una interpretación armónica de la Constitución, para la investigación efectuada por la Suprema Corte de Justicia.

Resulta necesario para el establecimiento de un proceso imparcial de responsabilidad política, que quienes investiguen de manera imparcial los hechos y determinen la infracción constitucional, sean quienes tienen encomendados por la Constitución la función judicial. También porque ya la Suprema Corte es un tribunal constitucional y algunos de los tribunales estatales han evolucionado a ser tribunales de máxima instancia para convertirse en verdaderos tribunales constitucionales en los mismos estados. Es decir, tribunales que interpretan la Constitución dirimen controversias constitucionales, declaran la constitucionalidad de leyes y actos; son tribunales constitucionales no solamente a nivel federal, sino ya varios estados cuentan con una Sala Constitucional en el Tribunal Superior de Justicia o una instancia de justicia constitucional, hasta el antiguo distrito federal, ahora Ciudad de México, ya cuenta con su Sala Constitucional (j).

¿Y esto qué relevancia tiene para el juicio político? El juicio político es precisamente la valoración de conductas que pueden ser consideradas como violaciones a la Constitución. El órgano más adecuado para hacer esa apreciación es precisamente quien está facultado para interpretar la Constitución; los tribunales son los únicos que van a poder determinar con imparcialidad, objetividad, experiencia y conocimiento, cuando un acto de un servidor público violenta la Constitución, porque son los intérpretes constitucionales por antonomasia.

En mi opinión, la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia, en virtud del artículo 97 constitucional, debió ser tratada como equivalente a la instrucción que hace la Cámara de Diputados en materia de responsabilidad política de un servidor público, ya que los derechos humanos forman la parte dogmática de cualquier Constitución y la violación grave a los derechos humanos es, por tanto, una violación a la Constitución.

Lo anterior no sólo es conveniente sino deseable, dado que un tribunal de la máxima categoría puede desarrollar con imparcialidad y conocimiento una investigación, sin las dudas que generarían una investigación por una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Y cuando corresponda a la legislatura la aplicación de la sanción política respectiva, como es la remoción y la inhabilitación, pueda también la Suprema Corte llevar a cabo su investigación. Como en el artículo 110 constitucional se caracteriza la resolución que concluye la instrucción como declarativa, ésta podría ser revisada por la Legislatura correspondiente. Sin embargo, lo deseable sería que la Suprema Corte pudiera participar en la fase de instrucción dentro de los juicios políticos, cuando así se lo solicitaran los órganos respectivos, o cuando así lo decida ejercer, ya que se trata de una facultad constitucional propia.

Todo ello debió ser aclarado en una ley reglamentaria de la facultad de investigación y se hacer constar cuando reaparezca en el escenario constitucional, pero mientras eso sucede, podemos adoptar las anteriores sugerencias que a título personal me permito llevar a cabo.

LAS CONTROVERSIAS SOBRE LA CONSTITUCIÓN³³²

El presidente Ernesto Zedillo anunció en la inauguración del Foro Nacional “Hacia un auténtico federalismo” el 29 de marzo de 1995 que enviaría una ley reglamentaria del artículo 105 constitucional que, desde octubre de 1869, ha esperado una ley que le dé operatividad. Esta disposición constitucional reformada en diciembre de 1994 es la regla para dirimir controversias en nuestro sistema federal, cuando surge una diferencia entre la Federación, los estados y los municipios. Por fin, los niveles de gobierno tendrán a su alcance medios jurídicos para resolver discusiones sobre la constitucionalidad de sus atribuciones.

Aunque en el pasado se había resuelto un buen número de controversias, como la planteada por la Federación contra el estado de Oaxaca en 1932 respecto del sitio arqueológico de Monte Albán, los precedentes fueron desfavorables hacia los estados y los municipios; a partir del juicio de amparo promovido por el ayuntamiento de Mexicali contra el gobierno del estado de Baja California en 1992, una controversia sobre fondos públicos publicitarios propiciada por cuestiones partidistas, puso en evidencia que el municipio se encontraba en estado de indefensión, pues no había medio legal que pudiera utilizar para defender su patrimonio.

Por ello, la reforma al artículo 105 constitucional de diciembre de 1994, subsanó esta grave deficiencia y consideró que los municipios podrían acudir al juicio especial denominado “controversia constitucional” planteado sólo ante la Suprema Corte de Justicia para resolver controversias que pudieran tener los niveles de gobierno del Estado Federal Mexicano, o como escribiera Francisco Zarco en su editorial publicada por *El Siglo Diez y Nueve* el 11 de octubre de 1869, que fuera la Suprema Corte de Justicia la encargada de resolver los conflictos de competencia en un sistema federal.

El control constitucional se vio aumentado en nuestro país, donde los derechos humanos acapararon el espectro de medios de protección, y en 1995 incursionó el medio de las controversias constitucionales para considerar a los conflictos

³³² Algunos párrafos de este apartado están publicados en Manuel González Oropeza, *¿Qué es una controversia constitucional?*, en https://archivo.estepais.com/inicio/historicos/52/7_Ensayo4_Que%20es_Gonzalez.pdf

competenciales del sistema federal y de los poderes de gobierno, como lo que son: controversias constitucionales. La parte dogmática de la Constitución ingresó al control de la constitucionalidad.

De los casos de controversia constitucional que se sustanciaron antes de la reforma de 1994, podemos colegir que sus precedentes han fijado lineamientos interesantes que guían al proyecto de ley que debe presentarse. En el conflicto constitucional entre el Estado de México y la Federación de 1921, se determinó por la Suprema Corte de Justicia que en estos conflictos no pueden resolver cuestionamientos de legitimidad de los órganos de gobierno, de uno de otro nivel de gobierno, pues para ello está el Senado con su atribución análoga, aunque distinta de resolver “conflictos políticos” entre los poderes de un estado. Asimismo, este precedente de 1921 determinó que no era posible resolver a través de la controversia constitucional los actos de uno solo de los poderes, bien de la Federación o de los estados. Por ejemplo, un estado no podría atacar a través de este medio la decisión del Senado de declarar la desaparición de poderes de una entidad federativa o el Presupuesto de Egresos de la Federación, producto de un decreto de la Cámara de Diputados, o siquiera, el juicio político por el Congreso de la Unión.

De la misma manera, las calificaciones electorales no son objeto de la controversia constitucional, según los precedentes de 1921. Este ámbito corresponde a los tribunales electorales actualmente. Tampoco la Suprema Corte podrá dirimir posibles conflictos entre los otros dos poderes federales; es decir, el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal.

Desde 1953, con la Ley de Coordinación Fiscal y gracias a la promoción de Antonio Carrillo Flores, se determinó que la controversia constitucional sería el recurso idóneo para resolver las cuestiones que surjan de las participaciones en el ámbito de la coordinación fiscal.

Una controversia constitucional es la consecuencia, un problema derivado de la interpretación de las disposiciones constitucionales federales —por lo que excluye a las cuestiones constitucionales locales, según se decidió en la controversia constitucional entre Tlaxcala y la Federación de 1918— que afecte la naturaleza y funciones del poder público.

En contraste, un conflicto político que corresponde al Senado, según el artículo 76 fracción VI de la Constitución Federal, trata de resolver un conflicto social y político que generalmente viene acompañado de un levantamiento armado, como

sucedió en Chiapas en 1994. El constituyente Hilario Medina hizo esta diferenciación en la sesión del 22 de enero de 1917 del Congreso Constituyente. En los conflictos políticos se dirimen cuestiones de legitimidad de las autoridades involucradas en los estados, según explicó el exdiputado constituyente Gerzaín Ugarte cuando como senador participó en la solución del conflicto político sucedido en Tabasco en 1921. La participación del Senado es, en el caso de los conflictos políticos, un amigable componedor más que un juez, máxime que las cuestiones de legitimidad están ligadas invariablemente a problemas electorales que actualmente son resueltos en definitiva por un sistema de justicia electoral.

Explícitamente la Constitución declara que los conflictos políticos resueltos por el Senado sean también regulados por una ley reglamentaria, por lo que debe ser complemento de la anunciada ley del artículo 105 constitucional. Para este efecto, pueden ser orientadores los proyectos de ley presentados al Senado por Wilfrido Cruz y Nicéforo Guerrero el 16 de diciembre de 1938, así como el anterior proyecto de Díaz de León, presentado ante esa misma Cámara el 23 de octubre de 1929. Sin embargo, el concepto de controversia constitucional no agota el contenido de la ley reglamentaria del artículo 105, pues la reforma a su texto en 1994, le agregó una nueva figura denominada “acción de inconstitucionalidad”, que busca la declaratoria de invalidez por parte de la Suprema Corte de Justicia contra una ley federal o local que esté en contradicción con alguna disposición constitucional. Por ello, el control abstracto de la Constitución se unió al centenario control concreto del juicio de amparo.

La declaratoria de invalidez se asemeja a la doctrina de *stare decisis* de los países anglosajones, que significa que lo “decidido debe permanecer”. Una sentencia de esta naturaleza no deroga la ley combatida, puesto que hay prohibición constitucional para derogar las leyes por otro tipo de normas que no sigan el proceso de formación de una ley. A nivel federal este principio está contenido en el artículo 72 inciso f de la Constitución; de tal manera que dicha resolución judicial tendría los efectos de obligar a todas las autoridades que aplican o ejecutan los preceptos legales a no acatar la ley declarada inválida.

La gran diferencia de este sistema con el juicio de amparo, es que una sentencia de amparo tan sólo declara la invalidez que proceda en lo particular al caso concreto que fue planteado como violación de garantías.

El nuevo artículo 105 constitucional ha creado un complicado sistema para la acción de inconstitucionalidad, pues si bien contempla la declaratoria de invalidez

erga omnes; es decir, “para todos”, lo cual constituye un acierto. En su intención por mantenerla sólo a disposición de las autoridades legislativas y del Procurador General de la República, creo que ha establecido una regla poco oportuna, pues legítima, en exclusiva, a los diputados, senadores y asambleístas que han intervenido en el proceso de creación de la misma norma que estarían impugnando, ya que la acción se ejerce dentro de los treinta días a partir de su publicación, lo que les convierte en jueces —ya que ellos mismos lo aprobaron— y parte —puesto que la atacan ante la Suprema Corte.

Pocos ejemplos se han dado en la moderna interpretación constitucional de nuestro país, sobre los límites y significado de atribuciones federales. El amparo Mexicali que desembocó en la legitimación de los municipios para interponer una controversia constitucional, es un ejemplo sobresaliente de este tema, que posee además consecuencias muy importantes para el propio desarrollo de instituciones estatales.

Los hechos que suscitan este amparo fueron peculiares como lo destaca el reciente artículo de Daniel Solorio Ramírez,³³³ pues en el fondo subyace la lucha surgida de la oposición política y su significado en la división de poderes y los problemas del federalismo.

El ayuntamiento de Mexicali consideró inconstitucional el decreto número 10 del 30 de noviembre de 1989 del estado de Baja California por violar el artículo 16 constitucional. Para ello aducía que el porcentaje de participaciones federales, al ser reducido por el estado, afectaba sus intereses patrimoniales en los términos del artículo 9º de la Ley de amparo.

Subyace en la pretensión del ayuntamiento, la afirmación de que la ley no debe afectar los intereses patrimoniales sino sólo mediante decisión judicial emitida por tribunales, puesto que el artículo 16 constitucional las considera como única autoridad competente para las personas privadas.

De la misma manera, el Ayuntamiento de Mexicali argumentó que era una persona moral privada o corporación, pues el artículo 41 constitucional no lleva al municipio a la categoría de entidad soberana: “Nuestra estructura constitucional no reconoce que el Municipio Libre, que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, sean entidades soberanas con la

³³³ “Baja California, una querrela política y un histórico fallo judicial”, *Semillero de ideas*. Revista de ciencias sociales, Universidad Autónoma de Baja California, núm. 3, junio-agosto de 1993, pp. 36-43.

estructura de poder que establece nuestra constitución para los poderes de la unión de los estados”. Por lo tanto, a juicio del ayuntamiento, sólo procedía el otorgamiento del amparo y ninguna otra vía era capaz de aplicarse a su situación. De esta manera, la controversia constitucional, derivada del artículo 105 constitucional, no procedía. En vista de que el municipio no era un poder político, el único medio apropiado para la defensa de los intereses municipales debería ser el amparo.

Por su parte, el segundo juez de distrito de Mexicali sobreseyó el amparo, atendiendo a una larga tradición jurisprudencial que niega la procedencia del amparo porque éste sólo puede proteger intereses particulares de la especie de derechos humanos, mientras que “El Ayuntamiento es una corporación pública y acude al amparo como una persona de derecho público para protegerlo de un acto que deriva derechos públicos”.

Al sobreseerse el juicio, el ayuntamiento procedió a interponer el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, destacando la procedencia de su amparo, dado el precepto del artículo 9º de la Ley de amparo que prevé la protección de los intereses patrimoniales de las personas morales oficiales que hubiesen sido afectados por ley o acto de autoridad.

La resolución del caso por la Suprema Corte motivó dos proyectos de sentencia: uno que resaltaba los intereses privados del municipio y, en consecuencia, otorgaba el amparo, que fue rechazado, y otro que negaba la procedencia del amparo, pero proponía que la vía idónea para la protección de los municipios en México sería la controversia constitucional.

Ambas decisiones eran históricas puesto que hacían excepción de las tesis jurisprudenciales que hacían inaccesibles para el municipio, bien el juicio de amparo o la controversia constitucional.

La preocupación de la Suprema Corte fue el estado de indefensión en que se encontraba el municipio si se cierran estas posibilidades de defensa, lo cual demuestra un cambio de actitud muy positivo.

La Suprema Corte basó la decisión aprobada en los siguientes argumentos:

- a) Los ayuntamientos deben entenderse comprendidos dentro de las personas morales oficiales al no actuar como personas morales de derecho civil como poseedores de bienes que les son propios y que entablan relaciones con los particulares.

- b) En virtud de la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983, el municipio ha logrado el *status* de poder político y nivel de gobierno dentro del sistema federal mexicano.
- c) El patrimonio que le corresponde como entidad pública al municipio, es un patrimonio de la comunidad.
- d) En diversas entidades federativas, las constituciones locales previenen la posibilidad de que los municipios puedan ocurrir ante el Tribunal Superior de Justicia del estado correspondiente para defender sus intereses.
- e) Si se negara también la posibilidad de que los municipios promovieran juicios de amparo en contra de actos de los otros poderes que vulneren las prerrogativas que la Constitución federal les otorga y que afecten sus intereses patrimoniales, se dejaría en absoluta indefensión a los municipios y se haría negativo así el espíritu de la reforma municipal que fortaleció los municipios.

El problema causado por la ley de coordinación fiscal del Estado, norma que causó el problema, es total; demuestra las presiones y tácticas políticas que pueden ocurrir durante la transición de una administración pública a otra, particularmente difícil cuando se suceden candidatos de distintos partidos, lo cual hasta 1989 había sido inexistente.

Al respecto habrá que implementar una medida constitucional en los estados, a efecto de limitar la promulgación de las leyes que fuesen aprobadas a partir del último informe de labores del ejecutivo saliente, para que sólo el ejecutivo entrante decida la promulgación o, en su caso, interponga un veto. El no implementar esta medida es imponer decisiones y políticas de Estado de la anterior administración a la siguiente y utilizar la vía legislativa para embarazar políticamente a cualquier régimen que continúe.

Los decretos promulgatorios de un gobernador saliente, después de su último informe ante el Congreso, tienen poco impacto en su periodo que está por fenecer; por ello, si es necesario iniciar leyes que afecten presupuestos y programas anuales de gobierno, debe establecerse una regla sana para los gobernantes de cualquier partido político, de que su promulgación corresponderá al nuevo titular del poder ejecutivo.

El municipio de Mexicali argumentó paradójicamente que no era un poder político. En su afán por hacer procedente el juicio de amparo que había interpuesto, deseó transformarse en una corporación de derecho privado, tal como había sucedido en el siglo XIX cuando, por no reconocérsele su carácter público, se le aplicaron las leyes

de desamortización (1857) en perjuicio de sus tierras y patrimonio. Sin embargo, el municipio de Mexicali no tiene, en mi consideración, un yerro en sus afirmaciones. El argumento parte de la base de que el artículo 41 constitucional no lo contempla como una entidad soberana, pues esa disposición se refiere con exclusividad a la federación y a los estados, únicas esferas que cuentan con actividad legislativa, potestad por antonomasia de la soberanía. Los ayuntamientos no cuentan con facultades para expedir leyes, sino sólo reglamentos.

Los reglamentos, aunque son actos de carácter general, su naturaleza administrativa los subordina a los actos legislativos. Aquéllos están limitados al contenido de éstos; aquéllos no pueden exceder el texto de una ley y, en caso de conflicto, los reglamentos tienen que ser anulados. Por principio, toda materia corresponde con preferencia a la ley, mientras que los reglamentos en la mayoría de las situaciones sólo pueden expedirse cuando existe una ley.

De tal manera que nuestra Constitución, al implementar la naturaleza de los municipios, ha fallado en otorgarles plena autonomía, puesto que los sigue describiendo como la base de la división territorial y organización política y administrativa de los estados, los cuales son los verdaderos soberanos dentro de la concepción de soberanía dual del sistema federal.

Desde esta perspectiva, la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983 a los artículos 115 y 116, resulta de gran importancia. Hasta esta cercana fecha, tan distante por otra parte de los orígenes históricos y políticos del municipio, se le reconoció constitucionalmente personalidad jurídica y patrimonio propio. Para el ayuntamiento de Mexicali esta reforma no fue suficiente, aunque para la Suprema Corte de Justicia sí bastó para concederle la categoría de un poder político, y según la terminología del artículo 105 de la Constitución, debería considerarse al municipio como un poder político de las entidades federativas.

Con ello, no se llegó a reconocer que el municipio fuese un poder político independiente de la federación y de los estados, para constituir una tercera esfera de gobierno, pero quizá se le caracterizó como uno de los poderes del Estado, tal como se le reconoció por Tlaxcala e Hidalgo en sus constituciones de fines del siglo XIX, como un cuarto poder del Estado.

Sin embargo, la sentencia de la Suprema Corte destacó que, a partir de 1983, el municipio era un poder político, punto que la propia quejosa había desechado expresamente en su demanda de amparo ante el juez de distrito. Con la integración

de los municipios como sujetos legitimados para interponer una controversia constitucional, el control de nuestra Carta fundamental alcanza a todos los ámbitos de gobierno.

El precedente que fijó la Suprema Corte con el amparo Mexicali daba marcha atrás a diversas tesis que con anterioridad habían descartado ese carácter para los municipios y que contaban incluso con sentencias recientes que confirmaban su naturaleza de corporación pública, más no de poder político. El 7 de agosto de 1990 se había decidido la controversia constitucional número 36/90 entre el ayuntamiento panista de San Luis Potosí y el gobierno priista del estado con la determinación de que el municipio, al no ser un poder político, no podía intentar la controversia constitucional. De la misma manera, el 8 de mayo de 1991 se resolvió la controversia constitucional entre los municipios panistas de Chihuahua, Parral, Camargo, Ciudad Juárez, Delicias, Meoqui y Casas Grandes contra el gobierno priista del estado, en el mismo sentido.

Con el juicio de amparo en revisión 452/90, promovido por el ayuntamiento priista de Mexicali contra el gobierno panista del estado, se concedió una excepción a las tesis anteriores y, por primera vez, se le reconoció al municipio la naturaleza de poder político de que goza, sobre todo, a partir de 1983.

EL LEGISLADOR NEGATIVO

En el desarrollo de los medios de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, resalta la inclusión en 1994 de las acciones de inconstitucionalidad que habían tenido un gran éxito en Europa y en América Latina antes de su inserción en México.

Resulta conveniente evaluar el alcance y trascendencia de este medio constitucional, pues a partir del año 2000, México enfrenta por fortuna una vertiginosa carrera en el mejoramiento de sus instituciones, no por la acción de un partido político o de un político carismático, como sucedía antes, sino por la pluralidad y democracia que una generación de mexicanos ha logrado implantar en nuestro país.

Ante el avance democrático, el rezago de nuestras instituciones es, en contraste, grande, y se incrementa con el tiempo, por lo tanto, habrá mucho por hacer. Esto se podrá lograr mediante una reforma integral a la Constitución federal, tal como está sucediendo en las entidades federativas donde, precisamente a partir del año 2000, muchas han venido verificando una revisión total de sus textos fundamentales. Sin embargo, es necesario aceptar que la composición de la mayoría de nuestros poderes federales y estatales hace más difícil que nunca una reforma constitucional, no sólo integral sino también parcial, porque la división de partidos políticos en la titularidad o integración de sus poderes de gobierno negocian hasta las reformas más urgentes a cambio de sus intereses de facción. No obstante, como escribió Alexander Hamilton en el número 10 de *El Federalista*, éste es un mal necesario bajo un régimen de libertades, que debemos preservar y superar con la argumentación y persuasión.

Como hemos apreciado, el control jurisdiccional de la Constitucionalidad puede clasificarse según diversas modalidades:³³⁴

1. Controles a priori *versus* a posteriori.
2. Controles abstractos *versus* concretos.
3. Controles difusos *versus* concentrados.
4. Controles con efectos *erga omnes versus* efectos particularizados.

³³⁴ Navia. P. y Ríos Figueroa. J. "The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America", *Comparative Political Studies*, volumen 38, núm. 2, 2005, pp. 189-217.

Desde este criterio clasificador, podemos mencionar que las acciones de inconstitucionalidad constituyen un control a posteriori, abstracto, concentrado y con efectos *erga omnes* si se atienden los requisitos para tal fin. Pero para dar una explicación de lo anterior, pasemos a analizar algunas características del medio de control bajo examen.

La reforma judicial de 1994 que se antoja en calificar como la más grande de las reformas de su tipo, llevada a cabo a fines del siglo xx, no deja de contener algunos rasgos de presidencialismo, que ya han sido identificados por los estudiosos del sistema de protección constitucional. Uno de ellos es la legitimación procesal del Fiscal General de la República en el proceso de acciones de inconstitucionalidad. Dicho funcionario, a pesar de ser un colaborador del titular de un poder, posee el mayor espectro posible para interponer cualquier acción de inconstitucionalidad contra cualquier norma de carácter general, que contrasta con la limitada legitimación de parte de poderes legislativos o cámaras en particular.

Se prevé que la moderada actuación que al principio tuvo el Procurador General de la República en la interposición de acciones de inconstitucionalidad, se incrementa sustancialmente cuando la pluralidad se generalice en nuestro país y las asambleas legislativas del mismo comiencen a aprobar leyes con la oposición del presidente de la República.

El titular del Poder Ejecutivo Federal tiene un cúmulo de facultades legislativas de increíble peso en la formación de las políticas públicas que exceden con mucho a otros actores políticos o individuales y que, por lo tanto, desestabilizan la igualdad democrática y el equilibrio de poderes, y con ello privilegian la actuación del presidente sobre los demás poderes de gobierno.

Además de la facultad para iniciar leyes y reformas constitucionales, del poder hacer observaciones, no sólo contra las leyes y decretos que se discuten sucesivamente en ambas cámaras, sino —a partir de la discusión del veto al Presupuesto de Egresos del 2005— aparentemente también contra los decretos en uso de facultades exclusivas de cada Cámara; el Ejecutivo Federal tiene a su disposición el refrendo ministerial del secretario de Gobernación contra la publicación de todos los decretos promulgatorios de leyes y decretos³³⁵ contra la cual no procede más que el juicio político contra

³³⁵ Según el artículo 13, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: “Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, solo se requería el refrendo del titular de la secretaría de Gobernación”. Esta disposición fue introducida

dicho secretario, para resultar en el nombramiento de otro secretario que también, atendiendo los deseos del presidente, podría negarse indefinidamente a refrendar el decreto respectivo. La consecuencia es que la ley no refrendada no sería obedecida según la Constitución. Además de dicha estratagema, el presidente puede posteriormente atacar las leyes recién expedidas, mediante la intervención del fiscal si interpone una acción de inconstitucionalidad.

Pero aun sorteando todos estos medios, si una ley sobrevive a la oposición del Ejecutivo, éste tiene la facultad para expedir reglamentos, acuerdos, órdenes y circulares que, al pretender aplicar la ley en la esfera administrativa, logren tergiversarla, cambiándola en su sentido y, finalmente, hace prevalecer lo que el presidente en turno desea hacer y no lo que el legislador a través de la ley comanda.

Todo ello sin el auxilio del control que brindaría una acción de inconstitucional amplia, ya que el artículo 105 restringe en su fracción II a la impugnación de leyes y decretos, mas no de reglamentos, a pesar de que el epígrafe de la fracción se refiera a normas de carácter general. De esta manera, el control constitucional de las leyes está más al servicio del Poder Ejecutivo Federal que de las partes integrantes de la función legislativa, cuyo fin inspiró la inclusión de esta acción.

En el foro organizado por la Suprema Corte para un sistema coherente de administración de justicia, la mayoría de las ponencias sobre reforma al sistema de las acciones de inconstitucionalidad, destacan que no cubre los reglamentos del Ejecutivo ni las ordenanzas de los ayuntamientos, por lo que existe un consenso al respecto para reformar la acción en este sentido; además de que es insuficiente, puesto que no se otorga legitimación procesal para accionarla a los habitantes, sino tan sólo a los cuerpos legislativos, al fiscal y a los partidos políticos, que los plazos para accionarla son reducidos y que el porcentaje requerido para los cuerpos legislativos es muy grande, entre otras deficiencias que se han notado en el transcurso de esta década.³³⁶

en 1985 con motivo de los problemas causados por la Ley de la Expropiación de 1936 que se aplicó en la nacionalización de la banca, efectuada un año antes, y contra la historia del texto del artículo 92 constitucional, donde sólo se refrendan actos exclusivos del presidente, en aras de un pretendido control de los secretarios de estado. Kelly Guillermo. "El refrendo de los decretos promulgatorios". *El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, Miguel Ángel Porrúa, 1986, pp. 53-57.

³³⁶ Son notables las contribuciones realizadas a través de este foro, destacaron las participaciones de Francisco Martínez Sánchez, Víctor Manuel Pérez Crisóstomo, Leonardo Contreras Gómez, Mónica del Carmen Aguirre Barba, Enrique Pimentel González Pacheco, Víctor Manuel Estrada Jungo, Luis Héctor

La reforma judicial a la Constitución en 1994 consistió en ampliar la jurisdicción de la Suprema Corte en el control constitucional y someter muchos asuntos, antes excluidos, al conocimiento del máximo tribunal del país. En el fondo fue revertir la visión del Constituyente de 1916-1917 que consideró que la antigua facultad del Senado para resolver conflictos políticos, prevalecería sobre la naciente facultad de resolver controversias constitucionales.

De esta manera, las elecciones, que desde 1875 estuvieron fuera del alcance de los tribunales, a partir de las recomendaciones de 1991 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y de la reforma constitucional de 1996, se encuentran en un feliz desarrollo dentro del poder judicial. Para complementar este sistema, la acción de inconstitucionalidad ha probado ser un eficaz instrumento en manos de los partidos políticos para impugnar leyes locales electorales y el mayor peso de casos sobre esta materia descansa en este rubro. Sin embargo, el medio queda en manos de una organización política y no de sus militantes o de los votantes, verdaderos titulares de los derechos políticos protegidos, que, en última instancia, serán los perjudicados con una ley electoral inconstitucional.

En la actualidad todavía se encuentran en el limbo algunas facultades que consolidarían esa judicialización de procesos políticos.³³⁷ Pero, ¿hasta qué punto esta judicialización deberá extenderse en el proceso legislativo? Hay muchas propuestas para extender la acción de inconstitucionalidad antes de la aprobación de las leyes, tanto federales como estatales, así como de los tratados internacionales,³³⁸ sobre todo porque las consecuencias de una declaratoria de inconstitucionalidad en estos últimos,

Barrera Huerta, Patricia Evangelina Fernández Ayala, Karina Gardea Cardiel y Arturo Solís Felipe, entre otros ponentes.

³³⁷ Las investigaciones efectuadas por la Suprema Corte en la tragedia de Aguas Blancas, en el municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero, en 1995, muestran que es mejor encomendar a la Suprema Corte la investigación sobre violaciones graves a los derechos humanos, como causal de responsabilidad política, que a un órgano político como la Cámara de Diputados, sujeto a los intereses de los propios partidos. En tal virtud, convendría que la acusación de responsabilidad política sea procedente no sólo cuando la sección instructora de la Cámara de Diputados la declare procedente, de acuerdo con el artículo 110 constitucional, sino también cuando la Suprema Corte así lo determine, después de efectuada una investigación en los términos del artículo 97 constitucional.

³³⁸ Al respecto habría que revisar la interesante propuesta de Eduardo Andrade Sánchez: “Apuntes sobre el posible control constitucional previo de los tratados”. *Constitucionalismo contemporáneo: Derecho, Política y Justicia. Estudios en homenaje a Manuel González Oropeza*. César Camacho y David Cienfuegos Salgado (coords.), Laguna, 2018, pp. 103-116.

una vez ratificados e intercambiados los instrumentos correspondientes, sería de difícil anulación, en virtud de la Convención de Viena sobre Tratados Internacionales que requiere el cumplimiento del principio *pacta sunt servanda*, previsto en el artículo 26 de dicha Convención. De esta manera, las propuestas en dicho sentido quisieran transformar la acción de inconstitucionalidad en un medio a priori y no sólo a posteriori como está en la actualidad.³³⁹

Cuando el control constitucional iniciaba en los Estados Unidos de América, de donde adaptamos indudablemente el nuestro, George Washington acudió ante la Suprema Corte ante su recién nombrado ministro presidente, federalista y diplomático de carrera, John Jay, para hacerle 29 preguntas abstractas sobre Derecho Internacional, referentes a la neutralidad de Estados Unidos ante la guerra entre la Gran Bretaña y Francia en 1790, dichas preguntas implicaban una interpretación constitucional sobre las facultades presidenciales en materia de relaciones exteriores. La Suprema Corte determinó desde entonces que no procedía responder a las cuestiones abstractas presentadas por otro poder, ya que sus opiniones no resolverían un caso concreto y, en consecuencia, no tendría facultad para ello según el artículo III de la Constitución de los Estados Unidos de América, carece en consecuencia de la fuerza de precedente. Por lo tanto, dichos dictámenes serían meras opiniones consultivas que estarían al arbitrio del poder en cuestión para acatarlas o no; desde entonces la interpretación constitucional es un asunto de la mayor seriedad ligado a una controversia específica.

No obstante, en la actualidad, otros países han permitido el planteamiento de cuestiones abstractas sobre la interpretación de la Constitución y su relación con el Derecho Internacional, como en Canadá, donde el gobernador general preguntó a la Suprema Corte si la provincia de Quebec podía unilateralmente separarse de Canadá, a través de un referéndum popular en la provincia, con base en la Constitución y el principio de autodeterminación de los pueblos derivado del Derecho internacional (*Reference Secession of Quebec (1985) 2 S.C.R.*). La Suprema Corte rindió su opinión en sentido contrario a la constitucionalidad del referéndum, pero permitió la resolución de las denominadas “opiniones consultivas”, antes de que se apruebe

³³⁹ En este sentido, las propuestas se encaminan a implantar un sistema similar al chileno, previsto en el artículo 82, fracción I, de su respectiva Constitución, encomendando este control a priori al Tribunal Constitucional respecto de las leyes orgánicas constitucionales y de las leyes que interpretan la Constitución, lo cual no significa que exista un control a priori para todas las leyes, sino sólo para aquellas que tiene esa categoría, como las leyes sobre el Banco Central, las fuerzas armadas y la televisión, entre otras.

definitivamente una ley. El último caso se dio en 2004 cuando la Suprema Corte redefinió el concepto de matrimonio para dar su aceptación como constitucional la celebración de matrimonios en parejas homosexuales.

Si en México se permitiera que el presidente de la República reforzara sus posibles observaciones a una ley aprobada por el Congreso, a través de una consulta mediante una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte, convertiría su veto, que es meramente suspensivo según la actual Constitución, en una verdadera sanción que evitaría la promulgación de la ley y ello llevaría a cambiar sustancialmente la naturaleza de las observaciones del Ejecutivo. Bastaría que éste dudara razonablemente sobre la constitucionalidad de una ley, para que, sin necesidad de vetada ni expresar sus argumentos, pudiera interponer una acción de inconstitucionalidad y así utilizar una facultad de la Suprema Corte en un procedimiento no contencioso, para transformarla en un nuevo Supremo Poder Conservador a la disposición del Poder Ejecutivo.

Si el Senado antes de ratificar un Tratado Internacional sometiera la constitucionalidad del mismo ante la Suprema Corte, se estaría igualmente trastocando la facultad de esta Cámara para ratificar o aprobar dichos instrumentos y bien habría una transferencia de esa facultad hacia la Suprema Corte, si la resolución vinculara al Senado, o se convertiría a la Corte en un órgano asesor del Senado, si éste no acatara la resolución judicial. En uno o en otro caso, estaríamos ante la transformación de las instituciones y sus respectivas funciones constitucionales.

Finalmente, si se pensara que otra instancia pudiera interponer este mecanismo a priori, incluido un porcentaje de alguna de las Cámaras, una Legislatura, un municipio o un partido político, sería abrumar el proceso legislativo que, en ocasiones, se construye con esfuerzos muy grandes para los resultados débiles que se obtienen, por lo que la interrupción de su promulgación para someter el proyecto a una prueba hipotética abstracta de constitucionalidad por parte de la Suprema Corte sería retrasar la entrada en vigor innecesariamente.

Creo que el control constitucional a posteriori es el mejor, ya que se trata de actos legislativos definitivos que han pasado por las etapas de control interno donde se deben estudiar todos los aspectos relevantes del proyecto, entre ellos su constitucionalidad, de tal manera que los dictámenes, lecturas, discusiones, votos minoritarios, cabildeos, segundas discusiones por parte de una Cámara colegisladora y observaciones del Ejecutivo, constituyen suficiente filtro, que por supuesto deben ser complementados

por un control jurisdiccional de su constitucionalidad, pero después de que ya se han agotado todas las etapas anteriormente descritas.

En ocasiones, más vale que continúen asumiendo su responsabilidad los órganos políticos, que están legitimados popularmente para interpretar la Constitución y hacerla prevalecer mediante el procedimiento de juicio político, que tutelar una posible incapacidad y fomentarla a través de controles previos.

La judicialización de los procesos políticos debe armonizarse con los procesos políticos de la constitucionalidad que actualmente están revigorizándose. La iniciativa del senador Héctor Michel Camarena, presentada el 7 de octubre de 2004 para otorgar al Senado la facultad de aprobar tanto los convenios amistosos como las resoluciones definitivas en casos de controversias sobre los límites territoriales de las entidades federativas, aprobada por el Congreso de la Unión de 21 de junio de 2005, constituye un ejemplo del retorno de procesos políticos en la solución de conflictos, tal como lo anticipara la reforma de 1874 a la Constitución, cuando se encomendó al Senado la resolución de conflictos políticos y que el Senado ha ejercido nuevamente en 2003 para dirimir un conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial del estado de Yucatán, que constituye un sano complemento de las controversias constitucionales de la Suprema Corte, según se desprende del proyecto del senador César Camacho Quiroz, presentado el 12 de mayo de 2004.

De esta manera, el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes podría complementarse con un control político de las mismas, tal como lo fomentó Mariano Otero en el Acta de Reformas y que por razones desconocidas fue suprimido en la Constitución de 1857. El recurso de reclamo ante el Congreso de la Unión para impugnar leyes estatales consideradas inconstitucionales, tenía su complemento con la misma impugnación tratándose de leyes federales, sometiendo su análisis a la mayoría de las Legislaturas de los estados, con la convocatoria de la Suprema Corte, según lo prescribieron los artículos 22 y 23 del Acta de Reformas de 1847.

Este nuevo control político de anulación de las leyes inconstitucionales sería elaborado por un cuerpo legislativo que participara en el proceso de reforma constitucional y sus efectos serían de legislador negativo, es decir, derogando o abrogando la ley o su parte considerada como inconstitucional, y evitar de esta manera los efectos particulares que en la mayoría de los medios de control jurisdiccional se observan. Además, la función jurisdiccional es reglamentada por leyes orgánicas que han cambiado los supuestos, alcances y demás características de su naturaleza.

El artículo 94 constitucional alude a que serán las leyes las que determinen dichas características, incluyendo los alcances de la jurisprudencia, pero alude a unas bases que se fijan en la Constitución que se desarrollan de manera prolija en los artículos 103 a 107 de la Constitución. Estas disposiciones más que “bases” son verdaderos códigos que limitan el desarrollo y evolución de los medios al rigidizarlos en el texto constitucional.

Este método ya no corresponde a la modernidad política del país, pues se dio cuando el presidente promovía y articulaba con agilidad todas las reformas constitucionales con base en la uniformidad política del país, tanto en el Congreso de la Unión como en la mayoría de las Legislaturas. Sin embargo, la creciente naturaleza de gobiernos divididos nos obliga a replantear este método para definir la competencia de los tribunales constitucionales.

Es más práctico que sean las leyes las que definan los supuestos competenciales de los medios de control constitucional, pues así se podrán ir afinando mejor a las circunstancias y se podrá dar plena intervención al Poder Judicial en la iniciativa de reforma de su propia competencia, sin tener que depender de un Poder Constituyente Permanente ajeno a su organización y alcance.

De esta manera, todas las excelentes propuestas vertidas en la doctrina³⁴⁰ y en el foro organizado por la propia Corte podrían ventilarse en un proceso legislativo ordinario, de por sí dificultado, pero que no implica el camino hercúleo de una reforma constitucional.

Hay un aspecto de gran importancia en los efectos de una resolución de inconstitucionalidad respecto de los Tratados Internacionales. Cuando una acción de inconstitucionalidad se refiere a las leyes domésticas, la anulación se aplica sin mayores consecuencias, pero no sucede lo mismo respecto de un Tratado Internacional, pues la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, que entró en vigor en México el 27 de enero de 1980, establece la obligatoriedad en el cumplimiento de los tratados (artículo 26)³⁴¹ aun en el caso de que violente una norma de Derecho interno (artículo 27).³⁴²

³⁴⁰ Joaquín Brage Camazano. *La acción de inconstitucionalidad*, UNAM, 2005.

³⁴¹ Artículo 26. *Pacta sunt servanda*. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

³⁴² Artículo 27. El derecho interno y la observancia de los Tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

No obstante, estas disposiciones de la Convención de Viena sobre la materia claramente no contemplaron la posibilidad de un control constitucional a posteriori, predominante en América del Norte, no así en Europa, por lo que existe un vacío respecto de los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de un tratado en los países, como México, donde la supremacía constitucional obliga a anular los efectos de un tratado y, en consecuencia, a incurrir en una responsabilidad internacional.³⁴³

El anterior problema se presenta en México, donde el control constitucional es ejercido, en última instancia, y en única tratándose de las acciones de inconstitucionalidad, ante la suprema Corte de Justicia, en un procedimiento a posteriori. Si quisiéramos introducir incongruencia en nuestra propuesta, se podría proponer que, si el senado tuviera duda sobre la inconstitucionalidad del tratado en cuestión, debería tener facultad para aproximarse a la Suprema Corte, antes de otorgar su ratificación, a efecto de que ésta juzgue la constitucionalidad del instrumento, antes de su entrada en vigor.

Pero no lo haremos en esta ocasión, con el afán de preservar el principio de un control a posteriori que corresponde a las acciones de inconstitucionalidad. Sin embargo, habrá que notar que dada la categoría de los tratados internacionales, según se desprende de la tesis LXXVII/99 donde se les ubica en una jerarquía de preeminencia frente a todo el Derecho nacional, tanto federal como estatal, mereciera por lo menos, ampliar la legitimación para accionar este medio de control a todas las partes que se vieran afectadas por el tratado: legislaturas, municipios,³⁴⁴ comisiones de derechos humanos, organismos no gubernamentales y particulares.³⁴⁵ Sin embargo, ese problema es menor si se le compara con la posible contradicción entre la Constitución

³⁴³ No obstante, podría argumentarse que el artículo 46 prevé la excepción de violación a una norma fundamental como excepción para el cumplimiento de un tratado internacional. Sin embargo, creemos que esta excepción sólo opera para argumentar vicio de consentimiento en la forma en que se celebró el tratado, más que una violación de contenido a la norma fundamental, según ocurriría mediante una declaratoria de inconstitucionalidad. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados. 1. El hecho de que el consentimiento de un estado, en obligarse por un tratado, haya sido manifiesto en violación de una disposición de derecho interno, concerniente a la competencia para celebrar tratados, no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

³⁴⁴ Ya ha habido la iniciativa del diputado Juan Carlos Gutiérrez Fragosó para insertar la acción de inconstitucionalidad hacia las resoluciones de los Ayuntamientos por 33% de sus integrantes.

³⁴⁵ Las personas individualmente consideradas son objeto fundamental del Derecho Internacional, por lo que su legitimación procesal para atacar un tratado de inconstitucionalidad es consistente con este principio.

y un tratado internacional, lo que obligaría al presidente a presentar su terminación o denuncia del mismo en los términos de los artículos 54 y 56 de la Convención de Viena referida. La solución al problema puede visualizarse de la siguiente manera: el control que ejercen los tribunales internacionales, derivados del tratado que aplican, sólo atañe a la interpretación final del resto del tratado, por lo que es equivalente al control de la legalidad que los tribunales hacen de las leyes nacionales; de esta manera, la contradicción entre un tribunal nacional sobre la aplicación misma del tratado en los términos de dicho instrumento debe ceder a la interpretación del tribunal internacional encargado por el tratado de aplicar y cuidar su cumplimiento.

No obstante, el control constitucional es claramente una facultad exclusiva de los tribunales constitucionales nacionales, por lo que en México, así como en los Estados Unidos, donde la supremacía constitucional prevalece frente a los tratados, sólo los tribunales constitucionales nacionales pueden decidir en definitiva sobre la constitucionalidad del tratado.³⁴⁶ De esta manera, las acciones de inconstitucionalidad reservan la primacía constitucional sobre los tratados, a pesar de que éstas tengan una preferencia sobre las leyes nacionales.

³⁴⁶ Así lo ha hecho ya el Poder Judicial Federal de los Estados Unidos de América en dos ocasiones, por lo menos, en cuanto a la constitucionalidad del Tratado de Libre Comercio. El primer caso fue resuelto por el 1er. Circuito en el caso *Made in the USA v. Unites States* 56 F. Supp. 2d. 1226 (NDAla. 1999) donde se determine la constitucionalidad del TLC a pesar de no haber sido suscrito de acuerdo con el procedimiento marcado en la Constitución para los tratados internacionales. El segundo es *Department of Transportation et al. V. Public Citizen et al.*, decidido el 7 de junio de 2004 donde a pesar de haber sido examinado por un panel del TLC la moratoria de autorización por parte de vehículos mexicanos en autopistas norteamericanas (2001), la Suprema Corte examinó posteriormente la pertinencia de dicha moratoria en términos de las leyes ambientales nacionales.

REFERENCIAS

- Aldasoro Velasco, Héctor. *La primera sentencia de amparo dictada a nivel federal el 13 de agosto de 1849, en el Estado de San Luis Potosí*.
- Alexander Bickel. *The least dangerous branch of Government. The Supreme Court at the Bar of Politics*, Yale University Press, 1986.
- Alexis de Tocqueville. *Democracy in America*. Traducido por Henry Reeve. Editado y anotado por Francis Bowen. Introducción de Eric W. Plaag. Volúmenes I y II, Barnes & Noble, Nueva York, 2003.
- Alma Nophal de Parra, *El amparo colonial en Tlaxcala, como antecedente del juicio de amparo en México, de acuerdo al Código de Santa Catharina Ayometla, Tlaxcala. 1691-1696*, Instituto Tlaxcalteca de la Cultura, Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala, Universidad Autónoma de Tlaxcala, 1985.
- Ancona, Eligio. *Historia de Yucatán desde la época más remota hasta nuestros días*. 2a. ed., Barcelona, Imprenta de Jaime Jesús Roviralta, Tomo III, 1889.
- Andrade Sánchez, Eduardo. “Apuntes sobre el posible control constitucional previo de los tratados”. *Constitucionalismo contemporáneo: Derecho, Política y Justicia. Estudios en homenaje a Manuel González Oropeza*. César Camacho y David Cienfuegos Salgado (coords.), Editorial Laguna, 2018.
- Aristóteles. *The Constitution of Athens*, Harvard University Press.
- Arizpe Narro, Enrique. *La primera sentencia de amparo*, Suprema Corte de Justicia, 2006.
- Avilés, Francisco Alfonso (coordinador). *Veracruz: Prodigio de la naturaleza de cara al mar*. Edición experimental, 3a. ed., Secretaría de Educación Pública, 1995.
- Barber, Sotirios A. *Sobre el significado de la Constitución de los Estados Unidos*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1984.
- Barker, Robert S. “Constitutionalism in the Americas: A Bicentennial perspective”. *49 U. Pitt. L. Rev.* 891, 1988.
- Barragán, José. *Algunas consideraciones sobre los cuatro recursos de amparo regulados por las Siete Partidas*, 2a. ed., Universidad de Guadalajara, 2000.
- Barragán, José. *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*. Senado de la República. México, Tomo I, 1974.

- Barragán, José. *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1869*. UNAM, 1987.
- Bator, Paul M.; Paul J. Mistikin, David L. Shapiro, y Herbert Wechsler. *Hart and Wechsler's, The Federal Courts and The Federal System*. The Foundation Press, Inc. 1973.
- Bernstein, Richard B. *Are we to be a Nation? The Making of the Constitution*. Harvard University Press, 1987.
- Braze Camazano, Joaquín. *La acción de inconstitucionalidad*. UNAM, 2005.
- Burke, Edmund. "Speech on the Impeachment of Warren Hastings". <http://www.ourcivilisation.com/smartboard/shop/burkee/extracts/chap12.htm>
- Camacho Quiroz, César Octavio. *La dimensión del control constitucional Local en México*. México. Porrúa, S.A. de C.V., 2014.
- Camacho Quiroz, César Octavio. Cienfuegos Salgado, David. *La Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes*. México, Partido Revolucionario Institucional, 2014.
- Camacho Quiroz, César Octavio. *CLXX Aniversario del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Restablecimiento del sistema federal en México*. Discursos, planes, proclamas, decretos, leyes, actas y otros documentos en torno al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura, Tomo I y II, 2017.
- Camacho Quiroz, César Octavio. *El Poder Legislativo Mexicano*. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura, Tomo I y II, 2018.
- Calderas Rosas, Adriana. *Rafael de Zayas Enríquez. El juez frente al batallón de fusilamiento*. Serie: Jueces Ejemplares, número 3, Suprema Corte de Justicia, 2010.
- Campos García, Melchor y Arturo Guémez Pineda. *Colección de leyes, decretos y órdenes del agosto Congreso del Estado libre de Yucatán 1823-1832*, Universidad Autónoma de Yucatán, 2008.
- Carmona Tinoco, Jorge Ulises. *La interpretación Judicial Constitucional*. UNAM, 1996.
- Castro Escalante, Arcadio. *266 gobernantes de San Luis Potosí 1592-1998*. Ediciones Caesa, 1998.
- Chase, Harold W. y Craig R. Ducat. *Edward S. Corwin's, the Constitution and what it means today*. Princeton University Press, 14ª ed., 1978.
- Chavarría Gómez, Paulino. "Paulino Machorro Narváez. Perfiles de la Administración de la Justicia Penal en México". <http://bilio.juridicas.unam.mx/libros>
- Colley, Linda. "Empires of writing: Britain, America and Constitutions 1776-1848". *Law and History Review*. vol. 32, núm. 2, Princeton University Press, 2014.

- Colliard, Claude-Albert. *La Déclaration des Droits de l'Homme et le Citoyen. Ses origines-sa perenité*. Paris, 1990.
- Constitución Federal de los Estados Unidos de América, con dos discursos del general Washington*. Colección Bicentenarios. Coordinador Manuel González Oropeza. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, UNAM, 1ª. reimpresión, 2016.
- Constitución Política del Estado de Yucatán, sancionada el 31 de marzo de 1841*. Mérida, Imprenta de José Dolores Espinosa, 1841.
- Corwin, Edward S. *The "Higher Law" background of the American Constitutional Law*. Cornell University Press, 11a. ed., 1979.
- Cosío Villegas, Daniel. *La República Restaurada*. La vida social. México, Hermes, 1956.
- Daunou, P.G.F. *Ensayo sobre las garantías individuales que reclama el actual estado de la sociedad*. Traducción castellana. 2 tomos, Imprenta de J. Smith, París, 1826.
- De Bustamante, Carlos María. *Diario Histórico de México 1822-1848*, "Viernes 12 de junio de 1835". Josefina Zoraida Vázquez y Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva Editores, México, CIESAS-COLMEX, 2001.
- Dietze, Gottfried. *The Federalist*. The Johns Hopkins Paperbacks, 1965.
- Drinker Bowen, Catherine. *Miracle at Philadelphia*. Little, Brown and Co. Boston. 6ª ed., 1986.
- Dublán, Manuel y José María Lozano. *Legislación Mexicana. Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*. Tomo XI, Imprenta del Comercio, Dublán y Chávez, México, 1879.
- Echánove Trujillo, Carlos A. *La vida pasional e inquieta de Don Manuel Crescencio Rejón*. México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1941.
- Echánove Trujillo, Carlos A. *Rejón: jurista y constituyente*. Jus, 1940.
- Edward Payson Powell. *Nullification and Secession in the United States. A history of six attempts during the first century of the Republic*. G. P. Putnam's sons, 1897.
- El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1979.
- Estrada Sámano, Rafael. Administration of Justice in México: What does the future hold? *The United States-Mexico Law Journal*. Albuquerque, 1995.
- Farrand, Max. *The Framing of the Constitution*. Yale University Press.
- Farrand, Max. *The Records of the Federal Convention of 1787*. Yale University Press. Vol. 2. 1911, reedición 1987.

- Fernández, José Diego. *La Constitución Federal de 1857 y sus Reformas. Prólogo de la Confederación Cívica Independiente, 1914*. Presentación de Manuel González Oropeza. Edición facsimilar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- Galaviz de Capdevielle, María Elena. “Descripción y pacificación de la Sierra Gorda”. <http://www.ejournal.unam.mx/ehn04/EHN00406.pdf>
- Galván Rivera, Mariano (editor). *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*. Tomo III, Miguel Ángel Porrúa.
- Gama Morales, Carlos. *Apuntes de Geografía e Historia de Río Verde*. San Luis Potosí, Asociación Cultural Zona Media A.C., Grupo de Historia.
- Gao, Henry. *World Trade Review* 17. p. 509. 1o, de julio de 2018.
- García y Cubas, Antonio. *Atlas Mexicano*. Cartas XXVI y XXX. Imprenta de Lara, México, 1858.
- Gaxiola, F. Jorge. *Mariano Otero (Creador del Juicio de Amparo)*, Editorial Cultura, 1937.
- Gerald Gunther. *Constitutional Law*. Foundation Press, Nueva York.
- González Oropeza, Manuel (editor). *Proceso instruido por la segunda sección del gran jurado, con motivo de los acontecimientos ocurridos en la ciudad de Veracruz, la noche del 24 al 25 de junio de 1879*, Suprema Corte de Justicia, 2006.
- González Oropeza, Manuel (Estudio Introductorio y Compilación). *La Reforma del Estado Federal. Acta de Reformas de 1847*, UNAM, 1998.
- González Oropeza, Manuel (Tr.). “Réplica de Luther Martin al terrateniente”. Baltimore, Ferrand. *The Records*. Vol. III, 19 de marzo de 1788.
- González Oropeza, Manuel y Eleael Acevedo Velázquez (coords). *El amparo Morelos*. Congreso del Estado de Morelos, Editorial Laguna, 2002.
- González Oropeza, Manuel. *Apuntamientos sobre justicia electoral*. Porrúa, 2019.
- González Oropeza, Manuel y Pedro A. López Saucedo. *Las resoluciones judiciales que han forjado a México. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX. 1825-1856*. Comisión del Poder Judicial para el Bicentenario del inicio de la Independencia y del Centenario del inicio de la Revolución Mexicana, 2009.
- González Oropeza, Manuel. “El juicio político”. *Derecho Procesal Constitucional*. Tomo I, México, Porrúa.
- González Oropeza, Manuel. “Historia de dos influencias”. *Memorias del IV Congreso de Historia del Derecho*. T. I, México, UNAM, 1988.
- González Oropeza, Manuel. “Prólogo” al libro de León Guzmán. *El sistema de dos Cámaras y sus Consecuencias*. Reimpresión de la edición de 1870, Cámara de Diputados, 2003.

- González Oropeza, Manuel. “A ciento cincuenta años del Acta de Reformas”. *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847. Origen federal del juicio de amparo mexicano*. Suprema Corte de Justicia, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- González Oropeza, Manuel. “Amparo para un rebelde”. *Revista de la Judicatura federal*. Número 31, 2011.
- González Oropeza, Manuel. “Desaparición de ayuntamientos”. *Estudios Jurídicos en memoria de Roberto Mantilla Molina*. México, Porrúa, 1984.
- González Oropeza, Manuel. “Experiencia parlamentaria sobre la responsabilidad de servidores públicos (1917-1983)”. *Las responsabilidades de los servidores públicos*. México. Manuel Porrúa, 1983.
- González Oropeza, Manuel. “La genealogía intelectual de Mariano Otero”. *Mariano Otero. Visionario de la República a 200 años de su nacimiento*. Suprema Corte de Justicia, El Colegio de Jalisco, 2017.
- González Oropeza, Manuel. “La Interpretación del artículo 133: sobre la inviabilidad de ejercer un control difuso de la Constitución”.
- González Oropeza, Manuel. “La responsabilidad política en el derecho constitucional americano”. *Anuario Jurídico XI*, 1984.
- González Oropeza, Manuel. “Las Controversias entre la Constitución y la Política” en *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*. Núm. 6, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1993.
- González Oropeza, Manuel. *Constitución y Derechos Humanos. Orígenes del control jurisdiccional*. Porrúa-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2009.
- González Oropeza, Manuel. *Constitución y Derechos Humanos*. Porrúa, CNDH, 2ª. ed., 2009.
- González Oropeza, Manuel. *El presidencialismo*. México, UNAM, 1987.
- González Oropeza, Manuel. *La jurisprudencia: sus orígenes y forma de reportarla*. Suprema Corte de Justicia. Capítulo I. México, 2005.
- González Oropeza, Manuel. *Las facultades exclusivas del Senado de la República*. Senado de la República. LX Legislatura, 2008.
- González Oropeza, Manuel. *Los amparos primigenios (1848-1865)*. Porrúa-IMDPC. 2012.
- Goubert, Pierre y Daniel Roche. *Les français et L'ancien Régime. I: La société et L'Etat*. Armaná Cobin. 2ª. ed., 1991.

- Grant, J. A. C. "The Higher Law Background of the Law of Eminent Domain". *Wisconsin Law Review*. Vol. 6, 1931.
- Grant, J. A. C. *El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes*. Facultad de Derecho, UNAM, 1963.
- Gutiérrez de Estrada, J. M. *México en 1840 y en 1847*, México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1848.
- Hale, Charles. "The Civil Law Tradition and Constitutionalism in the Twentieth Century Mexico. The Legacy of Emilio Rabasa". *18 Law & History Review* 259, Verano, 2000.
- Hamilton, Alexander; James Madison y John Jay. *The Federalist Papers*. Introducción y notas por Charles R. Kesler. Signet Classics, 1961.
- Irish, Miriam y James W. Prothro. *The Politics of American Democracy*. 3a ed., Prentice-Hall Inc., 1965.
- Kelly, Alfred H. y Winfred A. Harbiso. *The American Constitution. Its Origins and Development*. 5ª ed. W. W, Norton y Co. Inc., 1976.
- Kelly, Guillermo. "El referendo de los decretos promulgatorios". *El referendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*. Miguel Ángel Porrúa, 1986.
- Kolsrud, Arild. *Magna Carta Libertatum of 1215*. s.p.i., 17 p.
- Madison, James. "Report on the Alien and Sedition Acts" (1800). *Madison Writings*. The Library of America, 1999.
- Madison, James. *Journal of the Federal Convention*. Alhat, Scott & Co. Chicago, 1893.
- Miller, John C. *The Federalist Era 1789-1801*. Harper Colophon Books, 1963.
- Montiel y Duarte, Isidro. *Derecho Público Mexicano*. Tomo II, Imprenta del Gobierno Federal, México, 1882.
- Moreno, Daniel (compilador). *Manuel Crescencio Rejón. Pensamiento político*. UNAM, 1968.
- Morris, Richard B. *Witnesses at the Creation, Hamilton, Madison, Jay, and the Constitution*. Henry Holt and Co, Nueva York, 1985.
- Motilla Martínez, Jesús. *Entonces lo matan...*. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2001.
- Muro, Manuel. *Historia de San Luis Potosí*. Sociedad Potosina de Estudios Históricos. Imprenta Moderna de Fernando H. González. Facsímil de la primera edición publicada en 1910, tomo 2, 1973.
- Nakayama, Antonio. *Sinaloa. Un bosquejo de su historia*. Universidad Autónoma de Sinaloa, 1983.

- Newmyer, R. Kent. *The Supreme Court under Marshall and Taney*. Illinois. The AHM American History Series, 1968.
- O'Gorman, Edmundo. *Historia de las divisiones territoriales de México*. 5ª. ed. México, Porrúa, 1979.
- Olivera, Ruth y Liliane Crété. *Life in México under Santa Anna, 1822-1855*. University of Oklahoma Press, Norman, 1991.
- Oñate, Santiago. "La primera sentencia de amparo, 1849". *Homenaje de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en nombre del Poder Judicial de la Federación al Código de 1857 y a sus autores los ilustres constituyentes*. México, 1957.
- Otero, Mariano. *Ensayo sobre el verdadero Estado de la Cuestión social y política que se agita en la República Mexicana*. Universidad de Guadalajara, Jalisco, 1966.
- Otero, Mariano. *Réplica a la defensa que el Exministro de Relaciones D. José Ramón Pacheco ha publicado en favor de la política del Gobierno del General Santa Anna, por lo relativo a las negociaciones diplomáticas de la Casa de Alfaró*. Imprenta de Ignacio Cumplido. Fondo Lafragua Número 5409, 1848.
- Ramírez Arriaga, Manuel. *Ponciano Arriaga, el desconocido*. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1965.
- Reina, Leticia. "La rebelión campesina de Sierra Gorda (1847-1850)". *Sierra Gorda: Pasado y presente*. Colección Cuarta de forros.
- Reina, Leticia. *Las rebeliones campesinas en México (1819-1906)*. 5ª. ed., Siglo XXI, México, 1998.
- Reyes García, Fabián. "Mátalos en caliente". *Levantamiento en Veracruz, 1877-1880*. Instituto Veracruzano de Cultura, 1998.
- Rubio Mañé, José Ignacio. *El separatismo de Yucatán*. Imprenta Oriente, 1935.
- Soler, Sebastián. *Interpretación de la ley*. Ediciones Ariel, Barcelona, 1962.
- Storing, Herbert J. (ed.). *The Complete Anti-Federalist*. "Centinel no. 5" . y "An Old Whig no. 2". Otoño 1787, Chicago University Press, 1981.
- Storing, Herbert J. *What the anti-federalists were for. The Political Thought of the opponents of the Constitution*. The University of Chicago Press, 1981.
- Story, Joseph. *Commentaries on the Constitution of the United States*. Vol. II. Little, Brown and Company. Boston, 1858.
- Suárez y Navarro, Juan. *Informe sobre las causas y carácter de los frecuentes cambios políticos ocurridos en el Estado de Yucatán y medios que el Gobierno de la Unión debe emplear para la unión del territorio yucateco, la restauración del orden constitucional en la Península, y para*

- la cesación del tráfico de indios enviados como esclavos a la Isla de Cuba*. Imprenta de Ignacio Cumplido, 1861.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, (1808-1983)*. Porrúa, 1983.
- Turner Main, Jackson. *The anti-federalist. Critics of the Constitution 1781-1788*. The Norton Library, Nueva York, 1974.
- Vázquez Mantecón, Carmen. “La Sierra Gorda, cruce más necesario de los caminos del interior, 1840-1855”. *Sierra Gorda: Pasado y presente*. Colección Cuarta de forros.
- Vázquez, Josefina Zoraida. *Manuel Crescencio Rejón*. Senado de la República, 1987.
- Velázquez, Primo Feliciano. *Historia de San Luis Potosí*. Tomo IV, Archivo Histórico del Estado-Academia de Historia Potosina., 1982.
- Velázquez, Primo Feliciano. *Historia de San Luis Potosí*. Volumen dos. El Colegio de San Luis y la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 3ª. ed., 2004.
- Villa de Mebius, Rosa Helia. *San Luis Potosí. Una historia compartida*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 1988.
- Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*. Tomo I, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1857.
- Zavala, Lorenzo de. *Viaje a los Estados Unidos del Norte de América*. Arte Público Press, Houston, 2005.

ARTÍCULOS

- Báez Silva, Carlos. “Cambio político y poder judicial en México”. Universidad Nacional Autónoma de México. www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos2004/0902/mesa11/282s.pdf
- Carpizo, Jorge. “La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia”. *El Foro*. núm. 28, 1972, pp. 63-84;
- Carpizo, Jorge. “Nuevas reflexiones sobre la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia a 33 años de distancia” en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 13, julio-diciembre de 2005, y en su libro *Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte*. México, Porrúa.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. “Comentario”. Artículo 94. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo IX, Sección Tercera., Exégesis Constitucional, Artículos 69-95.

- González Oropeza, Manuel. “Las controversias entre la Constitución y la política”. *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*. México, núm. 6, 1993.
- González Oropeza, Manuel. “El primer juicio de amparo sustanciado en México”. *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*. VIII-1996, UNAM, 1996.
- González Oropeza, Manuel. “Las elecciones de 1879. (Estudio introductorio al Manual del elector de Nicolás Guerrero Moctezuma)”. *Justicia Electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera época, núm 4, 2009.
- Hobson, Charles F. “The negative on State Laws”. *William & Mary Quarterly*. Vol. 36, núm. 2, 1979.
- Martínez Báez, Antonio. “El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes”. *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*. Tomo IV, núm 15 julio-septiembre, 1942.
- Martínez Rosales, Alfonso. “Amparos Virreinales en San Luis Potosí y el juicio de amparo mexicano”. *Archivos de Historia Potosina*. Vol. V, núm. 4, abril-junio de 1974.
- McGowan, Gerald. *Los periódicos en los siglos XIX y XX*. Archivo General de la Nación. Núm. 24, 1980.
- Mirow, M. C. “Marbury in Mexico: Judicial Review’s precocious southern migration”. *35 Hastings Const. L Q* 41, 2007.
- Navia, P. y Ríos Figueroa, J. “The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America”. *Comparative Political Studies*. Vol. 38, núm. 2, 2005.
- O.L.A. “Origen y progreso de la Revolución de Sierra Gorda 1847-1849”. Edición e introducción de Rafael Montejano y Aguiñaga. *Archivos de Historia Potosina*. Volumen IX. Academia de Historia Potosina A.C., 1977-1978.
- Pablo Picatto. “Politics and the Technology of Honor: Dueling in the turn of the- Century in México”. *Journal of Social History*. Núm. 33, 1999.
- Pedraza, José Francisco. “Amparo promovido por lo naturales de Santa María del Río, S.L.P. en 1683”. *Archivos de Historia Potosina*. Vol. II, número 2, octubre-diciembre 1970.
- Ramírez Medrano, Raúl. “Régimen constitucional de responsabilidad de los servidores públicos de los Estados de la federación”. *Revista Jurídica Mexicana de Justicia*. Núm. 2, vol. II, abril-junio 1984.
- Saldívar, Gabriel. *Historia compendiada de Tamaulipas*. México, 1945.
- Sánchez Unzueta, Horacio. *Un motín de campesinos en la Hacienda de Bocas SLP 1847-1853*. Biblioteca de Historia Potosina. Serie Cuadernos 78, 1982.

- Scarry, Elaine. "Local Governments are refusing to comply with the Patriot Act". *Boston Review*, february-march, 2004.
- Solberg, Winton. *The Federal Convention and the Formation of the Union of the American States*. The American Heritage Series, 11ª ed., 1979.
- Soberanes Fernández, José Luis. "Algo sobre los antecedentes de nuestro juicio de amparo". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Año XXI, núm. 63, septiembre-diciembre 1988.
- Solano González, Jesús. "La Guardia Nacional". Asociación Internacional de Derecho Administrativo. historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/aida/cont/12/art/art8.pdf
- Zamora Pierce, Jesús y Juan Velázquez. "Competencia para juzgar a los actos de funcionarios por delitos de responsabilidad oficial, cuando han dejado de ocupar su cargo". *Lecturas Jurídicas*. Núm. 66, abril-junio, 1978.

DOCUMENTOS

- "Don Manuel Ramírez se queja del Sr. Gobernador del Distrito, diciendo que arranca a los acusados del lugar donde los tienen los jueces y los pasa a otros donde se marchan para sus casas". *Fondo Suprema Corte de Justicia*. Archivo General de la Nación. Caja 34. Expediente 141, 1849.
- "Expediente sobre recurso de amparo impetrado por Dn. Lorenzo Pérez Castro, de las disposiciones del Supremo Gobierno que lo privan del empleo de Comandante de Escuadrón con grado de Teniente Coronel", *Fondo Suprema Corte de Justicia*. Archivo General de la Nación. Caja 6. Legajo 3. Expediente 160, 1848.
- "La misión constitucional del Ministerio Público", *Curso de Derecho Público Local sobre el Distrito Federal*, Departamento del Distrito Federal/Universidad Panamericana, 1993.
- "Ocurso de Don José Félix Rodríguez quejándose de las autoridades del Estado de Yucatán". *Fondo Suprema Corte de Justicia*. Archivo General de la Nación. Caja 35. Expediente 263, 1849.
- "Ocurso del General graduado Pánfilo Barasorda en 5 de septiembre de 1849". *Fondo Suprema Corte de Justicia*. Archivo General de la Nación. Caja 34. Expediente 242, 1849.
- "Santiago Imán". *Yucatán en el tiempo, Enciclopedia alfabética*, Tomo III, F-L, 1998.
- ¡Viva la Federación y que muera el Centralismo! Representación dirigida de la ciudad de Jalapa al Excmo. Sr. Presidente de la República, para que se reforme y no se destruya

- la Constitución Federal de 1834. México. Impreso por Francisco Torres. 1834. Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional. 296. LA., 3448.
- “¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes, autoridades distintas del Poder Judicial de la Federación? (1942)”. *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*. Tomo IV. Números 13-14. Enero-junio, 1942.
- “Amparo promovido por los naturales de San María del Río. S.L.P. 1655-1683. Versión paleográfica de Rafael Murguía. Notas de J. Francisco Pedraza. *Archivos de Historia Potosina*. Vol. II. Número 1. Julio-septiembre, 1970.
- “Baja California, una querrela política y un histórico fallo judicial”. *Semillero de ideas*. Revista de ciencias sociales. Universidad Autónoma de Baja California. núm. 3. Junio-agosto, 1993.
- “*Dictamen de la Comisión encargada para proponer el modo y orden que debe observarse en el pronunciamiento de la capital del Distrito*”. Imprenta de Santiago Pérez Calle de Tiburcio. Núm. 14. México, 1835.
- “Iniciativa del Gobierno sobre Auxilio a los Estados conforme al artículo 116 de la Constitución”, en *El País*. Guadalajara. 30 de septiembre de 1870.
- “Libertad, Federación y Unión”. *La oposición*. Primera Época. México. Tomo III. Número 64. 13 de junio de 1835.
- “Stare Decisis”. *The Yale Law Journal*. Vol. 20. Núm. 3, 1911.
- “The Court admits that the weight of authority is to contrary, but it feels bound to follow the doctrine as settled by the earlier decision, the duty of making changes resting in the Legislature, and says that to change the existing rule would, in effect, be enacting an *ex post facto law*”. *People v. Tomplins 79 Northeastern Reports 326*. Court of Appeals New York. *The Virginia Law Reporter*. Volume 13. Núm. 9, 1908.
- “Voto improvisado del C. Andrés Quintana Roo, como individuo de la Suprema Corte de Justicia, sobre el pronunciamiento distribuido a esta capital para variar la forma de gobierno”. *El Sol*. México. 16 de junio de 1835. Fondo Lafragua 395. LAF. 3436
- A matter of interpretation. Federal courts and The Law*. Princeton University Pres, 1997.
- Acta de la sesión solemne celebrada por el VII Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Yucatán, con fecha 16 de mayo de 1991*.
- Acta del Excelentísimo Ayuntamiento de la ciudad federal, secundado en parte los deseos de su vecindario, manifestados la noche del día 12 de junio de 1835*. Imprenta de la calle del Espíritu Santo. Núm. 8. México, 1835.

- Acusación contra el ex-Ministro de Relaciones Don Lucas Alamán, ante el Senado, por notorias infracciones de la Constitución Federal.* México, Imprenta del águila, 1825.
- Acusación que contra el Sr. Auditor Licenciado D. Florentino Conejo, dirigen a la Suprema Corte Marcial Manuel Gómez Pedraza, Mariano Riva Palacio, José María Lafragua y Mariano Otero; por los dictámenes que contra leyes expresas dio a la Comandancia General de México, en la causa que por conspiración se siguió a los acusadores, y exposición de los mismos sobre aquel suceso.* Imprenta Ignacio Cumplido. Fondo Lafragua. Número 4387, 1843.
- Algunas observaciones sobre el oficio que con fecha 22 de julio dirigido Excmo. Sr. Secretario de la Guerra a José María Gutiérrez de Estrada o sea apéndice a los documentos publicados sobre el ingreso de este y su separación de la primera Secretaria de Estado.* México. Ignacio Cumplido. Fondo Lafragua 801, 1835.
- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985.* Parte I. Tesis 117. *Boletín del Archivo General de la Nación*, Vol. I, 1964, 2a. serie.
- Cartas de Tejas y venida de Santa Anna.* Impreso por Juan Ojeda. Fondo Lafragua 395, 1836.
- Colección de Leyes y Decretos del Congreso Constituyente del Estado Libre de las Tamaulipas, 1825.* Imprenta del Estado. Ciudad Victoria, 1825.
- Colección de los Decretos, Circulares y Órdenes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco.* Tomo IV. p. 147. Reimpresión de la edición de 1875. Tipografía de M. Pérez Lata.
- Conducta del gobierno sobre la persona y causa del ex-Ministro Don Lucas Alamán o sea Justa necesidad de la pronta restitución de la Corte Suprema de Justicia.* Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo. México, 1834.
- Correspondencia de la Cámara de Diputados de 1841-1847. Manuscritos.
- Decreto del 1º de septiembre de 1813. Manuel Dublán y José María Lozano. *Legislación Mexicana.* Tomo 1.
- Decretos y Órdenes del Segundo Congreso Mexicano.* México, 1826.
- Defensa del voto ciudadano Andrés Quintana Roo sobre el pronunciamiento de esta capital.* Impreso por Manuel Fernández Redondas. México, 6 de julio de 1835.
- Democracy in America.* First Part. Texto revisado por Henry Reeve, Francis Bowen y Phillips Bradley Vintage Books. Nueva York. Volumen 1. Alfred Knopf, 1945.
- Democracy in America.* John Linarelli. "Anglo American Jurisprudence and Latin America". *20 Fordham Int'l L J* 71. Noviembre, 1996.
- Democracy in America.* Miguel Schor. "Constitutionalism through the looking glass of Latin America". *41 Tex Int'l L J* 1. Invierno 2006.

- Diario de Debates de la Cámara de Senadores.* Sesión del 15 de febrero de 1921. p. 4-9 y Sesión del 29 de agosto de 1921. p. 7.
- Diario de las Cortes de Cádiz.* Sesión del 25 de enero de 1813.
- Diario de las Cortes de Cádiz.* Sesión del 26 de enero de 1813.
- Diario de las Cortes de Cádiz.* Sesión del 3 de octubre de 1811.
- Diario de las Cortes de Cádiz.* Sesión del 7 de octubre de 1811.
- Diario de las Cortes de Cádiz.* Sesiones del 9 y 11 de enero de 1822.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente,* Imprenta de la Cámara de Diputados. T. II, 1922.
- Diario de los Debates.* 5° Congreso. Primer periodo. Sesión del 8 de octubre de 1869.
- Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado sobre la Ley Constitucional de Garantías Individuales.* Rosa María Porrúa Ediciones. Facsímil, 2016.
- Dictamen de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados nombrada para darlo sobre las manifestaciones relativas al cambio de sistema de gobierno,* México. Imprenta de Luis Abadino y Valdés. Fondo Lafragua. 757, 1835.
- Dictamen de la Comisión Especial de la Cámara de Senadores nombrada para darlo sobre las manifestaciones relativas al cambio de sistema de gobierno y voto particular de señor Couto.* México. Imprenta del Águila. 1835. Fondo Lafragua 722.
- Contestación que dio el señor licenciado D. Sebastián Camacho, como miembro de la honorable Legislatura del Estado de Veracruz, al oficio que le paso el Gobierno del mismo para que concurriese al nombramiento de la Junta Departamental.* Veracruz. Imprenta de F. Mendarte. 1835. Fondo Lafragua 290.
- El crepúsculo.* México. T. I. Núm. 15. 15 de abril de 1835.
- El crepúsculo.* México. T. I. Núm. 46. 16 de mayo de 1835.
- El Ejecutivo y la Corte de Justicia. Estudio Constitucional sobre la facultad del Presidente de la República para nombrar los Secretarios del Despacho.* Imprenta del Gobierno. México, 1878.
- El Espíritu del Siglo. Periódico político, noticioso, literario y mercantil.* Campeche. Núm. 6. Jueves 22 de abril de 1841.
- El Federalista* núm. 78.
- El Foro.* 18 de julio de 1879.
- El Foro.* 2 de octubre de 1879.
- El Foro.* Del 29 de octubre al 22 de noviembre de 1879.
- El Foro.* Tomo IV. 10 de diciembre de 1878.

- El pabellón mexicano*. Tomo II. Núm. 58. Guadalajara. Marzo 23 de 1879.
- El Siglo XIX. Periódico del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Yucatán*. Mérida. Tomo 1. núm. 23. Viernes 12 de febrero de 1841.
- El Siglo XIX. Periódico Oficial del Gobierno de Yucatán*. Tomo 11. núm. 51. Mérida. 15 de junio de 1841.
- El Sol*. México, 13, 14, 16 y 17 de marzo de 1835.
- El Yucateco Libre*. Tomo I. núm. 36. 14 de diciembre de 1841.
- Historia Parlamentaria Mexicana. Crónicas*. Vol. I. Mayo-octubre 1823. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados, 1983.
- La cuestión de Jalisco examinada en sus relaciones con el Derecho Constitucional Local y Federal*, por Ignacio L. Vallarta, Diputado por el Estado de Jalisco al Congreso de la Unión. Imprenta de I. Cumplido. México, 1870.
- La Época. Periódico Oficial de San Luis Potosí*. Tomo IV. Número 335. Viernes 23 de marzo de 1849.
- La Época. Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí*. Tomo IV. Número 344. Martes 24 de abril de 1849.
- La lima de Vulcano. t. III*. Núm. 93. México, 4 de agosto de 1835.
- La Suprema Corte de Justicia a mediados del siglo XIX*. Poder Judicial de la Federación. México, 1987.
- Los Pueblos. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre de Yucatán*. Tomo I, 13 de junio de 1840.
- Manifiesto del Gobernador del Estado de México, ciudadano Lorenzo de Zavala*. Imprenta del Gobierno a cargo del ciudadano Juan Matute y González. Tlalpan. Fondo Mario Colín. Biblioteca Nacional. 2551 (201), 1829.
- Memoria que el Secretario de Justicia e Instrucción Pública presenta al Congreso de la Unión, en cumplimiento del precepto constitucional. Comprende del 30 de noviembre de 1876 al 31 de diciembre de 1877*. Imprenta de Francisco Díaz de León, México, 1878.
- Memoria sobre el Estado de la Administración Pública, formada por el Ejecutivo del Estado de Jalisco, en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 28 de la Constitución y leída ante la Honorable Legislatura por el Ciudadano Licenciado Alfonso Lancaster Jones, en la sesión del día 6 de mayo del corriente año*. Guadalajara, tipografía de José María Brambila, 1870.
- Observaciones al oficio que el señor D. Sebastián Camacho dirigió al Excmo. Sr. Gobernador de Veracruz*. México. Impreso por Tomas Uribe, 1835.

Opúsculo sobre las reformas del Colegio Militar por el Teniente Coronel retirado Juan Ordóñez contra Mariano Otero. Fondo Lafragua Número 5637. Publicado en 22 de octubre de 1849.

Proyecto de bases para la regeneración política de la República presentado a la Legislatura de Yucatán por su comisión de reformas. Mérida. Imprenta de Lorenzo Seguí, 1841.

Proyecto de Constitución presentado a la Legislatura de Yucatán por su Comisión de Reformas para la Administración Interior del Estado. Mérida. Imprenta de Lorenzo Seguí, 1841.

Representación que el Gobernador de Yucatán dirige al Congreso Constituyente de la República Mexicana en cumplimiento de la Legislatura del Estado, del 2 de junio de 1842, Mérida, Imprenta de J. Dolores Espinoza, 1842.

Representación que los ciudadanos del Estado de Méjico, dirigen al Soberano Congreso a favor de la Federación. México. Impreso por Francisco Torres, 6 de octubre de 1835.

Representación que los ciudadanos del Estado de México, dirigen al Soberano Congreso a favor de la Federación. México. Impreso por Francisco Torres, 6 de octubre de 1834.

Semanario Judicial de la Federación, 5a. Época, Tomo XLVI.

Semanario Judicial de la Federación, 5a. Época, Tomo XVIII.

Semanario Judicial de la Federación, 9a. época, Pleno, Tomo XVI, agosto de 2002.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Libro 99 de Actas.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La Constitución y su interpretación por el Poder judicial de la Federación,* FCE, vol. 11, C-E, 1993.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los casos de León y Aguas Blancas.* 3a. ed, 2005.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Libro 97 de Actas.

Suprema Corte de Justicia. “La primera sentencia de amparo, 1849”, en el libro *Homenaje de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en nombre del Poder Judicial de la Federación, al Código de 1857 y a sus autores, los ilustres constituyentes,* publicado en 1957.

Suprema Corte de Justicia. *Elementos de Derecho Procesal Constitucional.* 3ª. ed., 2008.

The Avalon Project at Yale Law School. Virginia Resolution: 1798. <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/virres.htm>

The Constitution and World Organization. Princeton University Press, 1944.

The Federalist Papers. Introducción de Clinton Rossiter. The New American Library of World Literature, 1961.

The Federalist Papers, El Federalista. Núm. 16.

The Federalist Papers. Charles R. Kesler.

The Federalist Papers. Introducción y notas por Charles R. Kesler.

The Kentucky Resolutions of 1798. <http://www.constitution.org/cons/kent1798.htm>

The Papers of Alexander Hamilton. Editado por Harold C. Syrett. New York-London. Columbia University Press 1961-79. "Opinion on the Constitutionality of the bank".

Voto fundado por Manuel de la Peña y Peña, Ministro de la Suprema Corte de Justicia, en la causa formada contra los señores D. Lucas Alamán, D. José Ignacio Espinosa y D. José Antonio Facio, Secretarios que fueron del despacho de Relaciones, Justicia y Guerra en tiempo del Gobierno del señor vice-presidente de la República, D. Anastasio Bustamante, leído por su autor en la Tercera Sala del mismo Supremo Tribunal el día 27 de diciembre de 1834 y dirigido al público imparcial. Impreso por Ignacio Cumplido. México, 1835.

Voto improvisado del C. Andrés Quintana Roo, como individuo de la Suprema Corte de Justicia, sobre el pronunciamiento atribuido a esta capital para variar la forma de gobierno. Impreso por Juan Ojeda. Calle de las Escalerillas. Núm. 2. México, 1835.

Voto particular del senador Bernardo Couto. México. Imprenta de Águila. Fondo Lafragua 330, 1835.

Voto particular del senador Guadalupe Victoria. México Imprenta del Águila. Fondo Lafragua 764, 26 de agosto de 1835.

Manuel González Oropeza

Doctor en Derecho y doctorando en Historia por la UNAM. Profesor-investigador en la UNAM. En 2014 recibió un reconocimiento por 25 años de servicios académicos en dicha Universidad. Es miembro fundador del Sistema Nacional de Investigadores, y desde 2012 se le otorgó el reconocimiento del Nivel III del SNI. Es miembro de la Academia Nacional de Ciencias y de la Academia Mexicana de Derecho Internacional. De 2010 a 2016 fue miembro alterno como representante de México, ante la Comisión de Venecia, Comisión para la Democracia a través del Estado de Derecho, del Consejo de Europa.

César Camacho Quiroz

Licenciado en Derecho por la UAEM. Maestro y doctor en Derecho por la UNAM, donde cursa el Doctorado en Historia. Catedrático de posgrado en la Universidad Anáhuac y en la UNAM. Investigador del Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas, Justicia Penal y Seguridad Pública de la Facultad de Derecho de la UAEM. Académico de número de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación y miembro de la Organización Europea de Derecho Público. Presidente de la Asociación Internacional de Derecho Municipal y de El Colegio Mexiquense, A.C.

En toda democracia consolidada, el imperio de la Ley, esto es, el Estado de derecho, es la piedra angular de la libre, justa y pacífica vida en sociedad, además del ejercicio legal y legítimo de gobiernos eficaces. Condición indispensable para lo anterior, es contar con una Constitución que sea la expresión jurídica del poder democrático, del acceso al mismo y de su ejercicio cotidiano.

Es vital el control, la defensa y la interpretación de la Constitución, cuya supremacía debe asegurarse, lo que entraña relaciones de equilibrio entre las tres ramas tradicionales del poder público, y de articulación de los tres ámbitos de gobierno. Adicionalmente, es imperativo que consagre, salvaguarde y garantice el ejercicio cabal de los derechos humanos.

Para comprender mejor la trascendencia y alcance de estas instituciones jurídico-políticas, esta obra analiza los mecanismos de control del poder, desde la perspectiva histórica y del Derecho Comparado.

SDC