

CAPITULO XII

LA CONSTITUCION DE 1824

44. Generalidades

Mas no sólo el Acta Constitutiva, sino también la Constitución que le sucedió, llegó a olvidar el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana; pues nueve meses después de aparecida el Acta, como si se tratara de una criatura, era firmada —4 de Octubre— la tristemente célebre Constitución de 1824, elaborada ya con tiempo suficiente, pero sin asomarse, siquiera, a los principios básicos de Apatzingán.

¡Era natural!; Apatzingán significaba el primer planteamiento radical del ideario liberal; y la Carta de 1824, por sus condiciones mismas de gestación y, aun, por el promedio idiosincrático de los diputados constituyentes que le dieron el ser, resultó la más fiel expresión ideológica de una posición intermedia entre el progreso y el retroceso, que en adelante habrá de denominarse 'moderada'. Y recogiendo, en no pocos aspectos, principios gaditanos y fórmulas norteamericanas, haría a un lado aquéllos y aquéllas que, con poca visión y a costa de tanta sangre derramada, llegaron a integrar el texto de Apatzingán; pues no equivocadamente se ha dicho que la Constitución de 1824 logró sintetizar principios del derecho consuetudinario inglés y de las Cartas-concesión norteamericanas, presentes en la Suprema Ley de Filadelfia, con los del derecho público español, que con ciertas tesis de la revolución francesa, dieron contenido a la Constitución de Cádiz de 1812.

JORGE SAYEG HELÚ

Mas si aquél, el Decreto Constitucional de 1814, "...para la libertad de la América mexicana", como su nombre mismo lo indica, pudo conjugar armoniosamente la libertad con el orden, a la Carta del '24 no tocó la misma suerte; los diputados constituyentes que la elaboraron llegaron a considerar, como frente a un espejismo, que tras los trece años precedentes, en los que la lucha fue denominador común, la libertad había sido definitivamente alcanzada —¡ilusos!—; ya que el texto de la Constitución no se ocupa mayormente sino de la organización del nuevo Estado. No hubo balance alguno de la dualidad señalada: libertad y orden, o, lo que es lo mismo, orden y libertad, cuyo justo equilibrio es señalado en estricta teoría constitucional como la propia razón de ser de toda Ley fundamental.

En la Constitución de 1824 no debe hablarse, pues, de una parte dogmática y otra orgánica; su desproporción es enorme; podría decirse que toda ella es orgánica, ya que son mucho muy escasas las referencias dogmáticas, además de que se hayan dispersas a través de todo el texto constitucional. Fuera del artículo tercero que establece la unicidad y exclusividad de la religión católica, apenas e indirectamente encontramos algún otro informe sobre el particular.

La soberanía sólo se consigna en su aspecto externo; como libertad e independencia de la nación mexicana frente a las demás; para nada se habla de soberanía del pueblo, por más que en el primer proyecto de constitución, que a la postre no fue admitido, se propusiera decretar ésta en el nombre del pueblo; pues se aprobó, fácilmente, por el contrario, aquel preámbulo que lo hacía "En el nombre de Dios Todopoderoso..."

El artículo cuarto, por su parte, nos habla de la forma representativa; y se completa con el artículo décimo, que establece que la base del sufragio sería la población, aunque los sistemas seguidos para la elección, tanto para Diputados y Senadores, cuanto para Presidente y Vicepresidente, no tuvieron nada que ver con el pueblo propiamente dicho; tan sólo como base general, se tomaba el número de habitantes, pero la forma, por demás, aristocrática de hacerlo, a través de las legislaturas de los Estados, se distanciaba mucho de las fórmulas democráticas.

Por lo que toca a derechos fundamentales, la Carta del '24 se mostró también, en consecuencia, casi ayuna; apenas y determi-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

nados derechos a la seguridad fueron consignados explícitamente en la sección séptima del título quinto: garantías de irretroactividad, legalidad y contra aprehensiones ilegales. Sólo en el mensaje con el que el Congreso acompañó la expedición de la Constitución de 1824, se hicieron expresas referencias a la libertad e igualdad humanas:

“...hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desorden, la paz sin opresión, la justicia sin rigor, la clemencia sin debilidad...”

Entrar en el pleno goce de los derechos de hombres libres”.

Tan sólo en forma mediata, indirecta, y a todas luces incompleta, alude, sin embargo, el texto de 1824, a las diversas manifestaciones de la libertad; nunca como un verdadero derecho, sino derivadas, muy forzada y vagamente, del señalamiento de algunas otras facultades. Así, en materia educativa se otorgan facultades al Congreso (Art. 50), exclusivamente para:

“I. Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras; estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las Legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados”.

La fracción III del mismo artículo, por lo que hace a la libertad de imprenta, establece:

“Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados ni territorios de la Federación”.

Y la fracción XXIII, por su parte, otorga facultad al Congreso para suprimir empleos públicos en lo que, cabría pensar, se referiría a la libertad de Trabajo.

JORGE SAYEG HELÚ

La fracción IV del artículo 161, por último, señala entre las obligaciones de los Estados, la de:

“Proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia”.

Mas si apenas estas escasas, ligeras referencias, se consignan en el texto de 1824 por lo que hace a la libertad en sus diversas manifestaciones, ni en lo más mínimo se ocupa de la llamada igualdad; ni proscribiendo expresamente la esclavitud, ni aboliendo fueros y prerrogativas de clase, ni en ninguna otra forma.

Como restricción a las facultades del presidente aparece reglamentado en la Constitución de 1824 el derecho de propiedad:

“El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para su objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno”.

Mas, “. . . a juicio de hombres buenos. . .” se deja, sin embargo, el determinar el monto de la indemnización; y este carácter aristocrático que nuevamente advertimos en la Carta constitucional que nos ocupa, habrá de matizarla a toda ella; a medida que se adentra uno en su análisis, va confirmando la tesis de que la Ley del '24, no es sino la más fiel expresión de la posición moderada que a partir de este entonces, habrá de adueñarse de la escena política nacional. Se ha dicho, empero, que la Constitución de 1824 marca el nacimiento de la Nación mexicana, por haber sido la primera Carta constitucional del México independiente. En este sentido, nuestra nacionalidad nacía un tanto ajena a sí misma; el Código de 1824 no sólo había ignorado aquellas fórmulas sociales que Hidalgo y Morelos habían señalado ya como condición para el pleno desenvol-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

vimiento del pueblo de México, sino que se alejaba un tanto, aun, de los principios que garantizaban un mínimo de dignidad humana; por ello mismo se mostraría incapaz de contener el alud de pronunciamientos y desconocimientos que su propia tibieza habría de suscitar. Trató de conciliar todas las tendencias y no acertó sino a prohijar una más: la moderada, que se mostrará siempre intermedia entre los elementos progresistas y los tradicionalistas.

45. La forma de gobierno

Consideraban los legisladores de 1823-1824, muy probablemente, que su labor constituyente se concretaba, poco más o menos, a organizar el gobierno del nuevo Estado. Por ello los ciento setenta y un artículos que integran la Carta Constitucional de 1824, se ocupan en esencia, de la forma de gobierno y de la división de poderes.

Por lo que hace a la forma de gobierno, ya hemos dicho que la Constitución de 1824 prescribía una república federal: república porque sus gobernantes serían nombrados mediata o inmediatamente por el pueblo; y, según reza el catecismo político del Dr. Mora,¹⁰⁶

“...sus funciones no son perpetuas y (que) son personalmente responsables por el abuso que de ellos puedan hacer...”; federativo “...porque consta de un gobierno general y de los particulares de los Estados, soberanos aquél y éstos, puesto que en uno y otros se ejercen, aunque sobre distintos puntos, los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, que constituyen la soberanía...”

Y con 19 Estados y 4 Territorios nacía, así, la Federación Mexicana:

Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Texas (uno sólo), Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa (uno sólo), Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, la integraban como Estados; Colima, Santa Fe de Nuevo México y la Alta y la Baja California, como Territorios. Tlaxcala quedaba pendiente de legislación

(106) ‘Catecismo Político de la Federación Mexicana’; en *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, Cámara de Diputados, México, 1967, pág. 546.

JORGE SAYEG HELÚ

definitiva, y por decreto de 18 de Noviembre del propio año de 1824 —mes y medio después de promulgada la constitución—, se creaba, en torno a la ciudad de México, el Distrito Federal, como asiento de los poderes federales, en un círculo “. . . cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas”.

Cada uno de los Estados, tenía pues, con arreglo al Código fundamental que nos ocupa, su propio gobierno; pero por la forma misma en que apareció entre nosotros el federalismo, una serie de obligaciones y restricciones se imponen a los Estados miembros, de donde se colige que la regla general en el Código de '24, sería la soberanía del Estado Federal, a la inversa, precisamente, de la Carta estadounidense; no se reservarían a los Estados, como en esta última, las facultades que expresamente no fueran conferidas al gobierno federal, sino que se entendían reservadas a éste, las que no fueron otorgadas a los propios Estados.

Los Territorios se hallaban, como todavía, a cargo del gobierno federal, y se fijaban los principios fundamentales al sistema federal que se implantaba: autonomía en cuanto al régimen interior de los Estados, y división del poder dentro de las propias entidades federativas; participación de éstas, a través del Senado, en el gobierno federal; y un sistema de reformas y adiciones constitucionales con la decisiva intervención de las legislaturas locales.

Mas el esqueleto de nuestro cuerpo constitucional —y vélgase nos la metáfora— en 1824, se encuentra en la división de poderes; a partir de su artículo 6º y hasta el 144º, todo se refiere a la organización tripartita del poder. Montesquieu, que se halla presente, pues, como en casi todas las Leyes Constitucionales que se dieron en el mundo entero a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, en nuestra Constitución de 1824, estableció doctrinalmente la división de poderes, basado ya no, simplemente, como llegó a hacerlo Aristóteles, en un criterio de división del trabajo, sino en un sistema de equilibrio; “. . . de frenos y contrapesos”.

“Todo estará perdido —nos dice en el ‘Espíritu de las Leyes’— si el mismo hombre o el mismo cuerpo de los principales o de los nobles, o de un pueblo, ejerce los tres poderes: hacer las leyes, ejecutar las resoluciones públicas

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

y juzgar los crímenes y las diferencias de los particulares”; ya que “todo hombre que tiene el poder, está tentado a abusar de él”, y . . . “para que no pueda abusarse del poder, se hace necesario que el poder frene al poder”.

Nuestro Código del '24 decreta, en términos generales, la clásica división: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; pero atempera, naturalmente, el principio, ya que no se trata de un mecanismo sino de un organismo, y establece sencillamente una distinción de poderes. Procura que, sin perder su función de limitarse recíprocamente, se asegure la eficaz marcha del Estado, mediante la colaboración y vigilancia mutua que entre los poderes se establece. Y de las dos formas de colaboración que han llegado a distinguirse: parlamentarismo y presidencialismo, la Constitución Mexicana de 1824, ape­gándose más al modelo estadounidense que a cualquier otro, optó por la segunda; se estableció entre nosotros el sistema presidencial, dejando al Ejecutivo una tan grande autonomía política, que de hecho ha llegado a colocarse, aun, sobre el Legislativo: se alejó, pues, un mucho —desafortunadamente—, de esta cierta preponderancia del Legislativo que procura el parlamentarismo, y que garantiza un mayor apego a las fórmulas democráticas.

Consecuente con el federalismo que introdujo, nuestra Ley fundamental de 1824 deposita el Legislativo en dos Cámaras: Diputados y Senadores, aquéllos representando directamente al pueblo:

“Por cada ochenta mil almas se nombrará un diputado . . .”;

el Senado representándolo indirectamente, pues de una manera directa representaría a las entidades federativas correspondientes:

“el Senado se compondrá de dos Senadores de cada Estado”.

“ . . . porque para establecer leyes o reglas generales —explica el Dr. Mora—, se necesita lentitud, calma y meditación, y nada de esto es posible por el orden común conseguirlo en una sola cámara, en que algún orador fogoso y elocuente puede en un momento de calor y de entusiasmo sorprender a sus compañeros y hacer que voten

JORGE SAYEG HELÚ

sin examen medidas desacertadas que produzcan una Ley inicua o fuera de propósito. Este temor se aleja mucho con las dos Cámaras, porque debiendo ser discutidas las leyes, dos, tres y aun cuatro veces, y siempre en distintos períodos de tiempo, son de necesidad más examinadas, hay menos motivo para temer que sean obra de las pasiones, y por lo mismo esperanzas más fundadas del acierto”.

Después de señalarse, pues, la forma en que se integran ambas cámaras, se ocupa la Constitución de establecer las facultades de ellas y la secuencia que debería seguirse en la formación de leyes y decretos. Se refiere, por último, al tiempo, duración y lugar de las sesiones del Congreso General, siendo de notarse que la apertura de sesiones se efectuaría el día 1º de enero de cada año, y datando de entonces la obligación del Ejecutivo de pronunciar un discurso “...análogo a este acto tan importante”, que desde aquel tiempo se tradujo en el tradicional ‘Informe’.

El poder ejecutivo de la federación se deposita en un solo individuo: el presidente de los Estados Unidos Mexicanos; pero habría también, un vicepresidente,

“...en quién recaerían, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste”.

El presidente sería, naturalmente, quien hubiera obtenido el mayor número de sufragios conforme al sistema de elección previsto en la propia Constitución; y el vicepresidente sería aquel que le hubiere seguido en número de votos. Este sistema, como fácilmente se comprende, estorbaba la unidad necesaria a la actuación del Ejecutivo, al integrarse éste con dos individuos que habían contendido el uno frente al otro; de ideas distintas, contrarias muchas veces; y a cuya sombra podían, aun, formarse sendos partidos políticos.

Cuatro años duraban en su encargo tanto el presidente cuanto el vicepresidente, no pudiendo aquél ser reelecto para el mismo encargo, sino pasados cuatro años de haber cesado en sus funciones. La propia Carta les señala, a continuación, prerrogativas, atribuciones y restricciones. Para velar sobre la observancia de la Consti-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

tución, y "...hacer al presidente las observaciones que crea conducentes...", aparecía el llamado 'Consejo de Gobierno', presidido por el vicepresidente e integrado por los Senadores más antiguos de cada Estado. Este cuerpo sesionaría durante los recesos del Congreso General, y se mostraba asumiendo auténticas funciones de control de la constitucionalidad.

La utilidad del 'Consejo de Gobierno', apunta el Dr. Mora ¹⁰⁷ es

"la de reemplazar en muchos casos la falta de las Cámaras para funciones que les son propias y que en muchos casos deben ejercerse cuando ellas estén en receso: también debe haber quien vigile la observancia de las leyes y pueda ilustrar al gobierno en los casos ocurientes que ofrezcan alguna dificultad, para que el gobierno no siga en ellos de buena o de mala fe, el dictamen de personas privadas que podrían aconsejarle cosas en las que próxima o remotamente saliese perjudicada la nación".

Por último, dentro del propio título cuarto que, como hemos visto, se ha referido al poder ejecutivo, se habla del despacho de los negocios de gobierno a través de los secretarios del despacho (artículos 117º al 122º):

"Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberán ir firmados por el secretario de despacho del ramo a que el asunto corresponda.

Los Secretarios del Despacho serán responsables de los actos del presidente que autoricen con su firma contra esta Constitución... (y) darán a cada Cámara... cuenta del estado de su respectivo ramo".

Por lo que toca al poder judicial, se hacía residir en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito. La Corte Suprema debería conocer, entre otras cosas, de las diferencias que surgieran entre los Estados de la federación; de las disputas sobre las negociaciones del Supremo Gobierno; de las causas de altos funcionarios de la federación. Se

(107) 'Catecismo Político de la Federación Mexicana'; en *Los derechos del Pueblo Mexicano*, Cámara de Diputados, México, 1967, pág. 575.

JORGE SAYEG HELÚ

integraría con 11 ministros y un fiscal, electos por las legislaturas de los Estados.

Tanto los jueces de Circuito, como los de Distrito, serían nombrados por el Ejecutivo a propuesta de la Corte Suprema, correspondiendo a estos últimos, conocer de todas las causas civiles, cuyo valor no excediera de quinientos pesos; y en primera instancia, en todos los casos que deban conocer en segunda los Tribunales de Circuito.

Se establecía, por último, una especie de condición para la observancia, interpretación y reforma, tanto de la Constitución como del Acta. Se señalaba un lapso de cinco años, es decir, hasta el año de 1830, para tomarse en cuenta cualesquiera observación que pudiera hacerse legalmente sobre los textos constitucionales, pues llegó a considerarse —pensamos nosotros— que no en menos de un lustro podría juzgarse debidamente el funcionamiento y eficacia práctica del cuerpo constitucional que así aparecía en 1824.