

A CIENTO CINCUENTA AÑOS DEL ACTA DE REFORMAS

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

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 y que, a pesar de que seguimos disfrutando de ellas, hemos tergiversado. Por lo que convendría darnos un momento de reflexión como es el que se brinda con motivo de los 150 años del Acta de Reformas, recordar cuál fue el entorno en el que se dio el Acta de Reformas y valorar cuál fue la intención de las instituciones que la misma aportó al derecho público mexicano.

Cabe mencionar que aunque nosotros somos muy dados a reconocer a nuestros héroes (Mariano Otero, Manuel Crescencio Rejón y todos los demás diputados constituyentes de esa época), éstos no han recibido la atención que se merecen en nuestro país debido a que no conocemos los debates que se dieron, algunos de los cuales (a pesar de ser tan importantes) ya están olvidados o destruidos, pero que afortunadamente se van a publicar en breve. Estos debates se dieron con gran profundidad cuando nuestro país se encontraba en el peor momento de su historia, dominado por las facciones o por partidos políticos, invadido por las tropas de Estados Unidos y envuelto en la guerra de Castas que comenzaba en 1847 en la península de Yucatán, sumido en la penumbra económica de su bancarrota. Hace 150 años los políticos mexicanos decidieron reformar la Constitución y establecer en ella nuevas instituciones, una nueva fórmula de distribución de competencias en el estado federal, un nuevo control de la constitucionalidad a través del Poder Judicial de la Federación y nuevos procedimientos para garantizarlos: los derechos humanos se creían derechos en todo y a pesar de que éstos callan cuando las armas están en alto, la generación del medio siglo en el diecinueve estuvo a la altura de las circunstancias, más que las batallas libradas por el ejército mexicano.

en México, habían fraguado varias instituciones que se consolidarían y sobrevivirán durante la última dictadura de Santa Anna, si bien el conservadurismo mexicano había repudiado los extremos a que habían llegado los federalistas, éste todavía lo planteaba como una solución dable 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 Paredes Arrillaga.

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 nominalmente 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, y su legitimidad la hizo valer en la necesidad de una nueva Constitución anunciada desde enero de 1846; sin embargo, el año anterior había ya gran cantidad de manifiestos que se proponían en una nueva Constitución, las tendencias monarquizantes en ese momento histórico fueron contenidas por otro pronunciamiento militar, ahora por el 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, cuando 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 su independencia; en alguno de ellos (como sucedió con Yucatán), la

ron anidadas como las 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 como José Bernardo Couto y Francisco María de Olaguibel.

Desde la sesión del 7 de diciembre de 1846 se establecieron las principales comisiones permanentes del Congreso (que fueron en total 17) y la comisión de asuntos constitucionales, que fue la que elaboró el proyecto de Actas de Reformas, ésta estaba presidida por Mariano Otero e integrada por Manuel Crescencio Rejón y Valentín Gómez Farías; no obstante, en las comisiones constitucionales pronto se redujo a una sola persona, como pasó también en otros congresos constituyentes, porque Manuel Crescencio Rejón tuvo que huir de la ciudad de México y Valentín Gómez Farías fue nombrado vicepresidente de la República en diciembre de 1846, entonces la comisión de constitución se redujo a la persona de 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 mayormente 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 de reforma que discutiría el Congreso en breve. Propiamente la discusión se concentra en las sesiones del 5 de abril hasta el 14 de mayo de 1847, publicándose el Acta de Reformas el 28 de mayo de ese año; nunca se habían discutido reformas tan importantes para el país en tan poco tiempo. 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 el discutir los pormenores de la guerra con Estados Unidos y, para ello, reconstruir el país designando a un presidente interino de acuerdo al procedimiento marcado en la Constitución de 1824, que consistía en la votación estado por estado, de acuerdo al número asignado a cada uno según su población.

En la sesión del 23 de diciembre de 1846 se llevó a cabo el cómputo de votos, para presidente y vicepresidente por separado; los resultados estuvieron nuevamente a favor de Santa Anna, que fue traído de La Habana como un salvador, de la misma manera como ya había sucedido en 1832, hizo mancuerna con el vicepresidente Valentín Gómez Farías; otros can-

26 de enero de ese año. Por segunda ocasión esta desamortización de los bienes de la iglesia motivó que Gómez Farías fuera depuesto por el Congreso el 1o. de abril de 1847.

En relación con la ley de desamortización de enero de 1847, las protestas vinieron de varios estados derivadas de la jerarquía eclesiástica (particularmente del obispo de Michoacán), y lanzaron un manifiesto o proclama en el sentido de que el obispo desacataría abiertamente la aplicación de la ley de manos muertas expedida por el Congreso Constituyente, y que 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 ese decreto 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 mexicana, es decir, que el estado de derecho debe de aplicarse también al poder espiritual de la iglesia. Diversos asuntos fueron desahogados antes de la discusión del proyecto de reformas del Acta de Reformas; por cierto es Otero el único que suscribe el proyecto de Actas 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, y este estado se conformó con distintas porciones territoriales tomadas de tres estados: México, Puebla y Michoacán; sin embargo, el Congreso Constituyente fue muy respetuoso de la soberanía de estos tres estados y a pesar de instaurar el estado de Guerrero así como de hacer algunas 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 tres estados. La violencia que se generó en la ciudad de México, que incluyó algunas balaceras, comenzaban a causar serios problemas al Congreso Constituyente, y desde el 1o. de marzo de 1847 la asistencia de los integrantes empezó a disminuir; 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 el Congreso conoció la propuesta de varios diputados para que

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 que se tuvo 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 responderse fue la distribución de competencias entre la Federación y los estados, además de la problemática de derechos humanos, tres reformas 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 ni la única ni la más importante de todas las reformas, pues hubo dos tan importantes y substanciales 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 proyecto de federalismo que en ese momento, en 1847, contamos nosotros en la Constitución. Lo que Otero estableció en el artículo 14 del Acta de Reformas está todavía vigente en el artículo 124 de nuestra Constitución, y es la distribución de competencias entre los estados y la Federación de manera expresa, es decir, otorgando a la Federación facultades expresas y explícitas en el texto de la Constitución federal, y estableciendo que los estados o las entidades federativas tendrían las facultades reservadas, es decir no explícitas en la Constitución, ésta fue una invención de Otero y fue aprobada por primera vez en el Acta de Reformas en 1847.

Otero explica brillantemente en su estudio analítico la situación del país y el 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 en donde por excepción 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, se denominan leyes gene-

rales, lo que podría parecer gramaticalmente una tautología tiene su explicación en el sentido de que eran las leyes expedidas por el Congreso general y tenían una aplicación general en todo el país. Estas leyes generales se complementaban con leyes particulares de cada uno de los estados sobre las mismas materias, eso originaba entonces que la Federación y los estados pudieran legislar sobre cualquier cosa sobre las mismas materias, no se excluía ni a una autoridad ni a otra; pero el problema dice Otero, de este sistema de distribución de competencias radicaba en la deficiente solución de controversias que había en la Constitución de 1824 para los conflictos de leyes, ya que al haber una distribución concurrente, entonces era muy factible que la ley general tuviera alguna contradicción con la ley particular de cualquier estado, y la única manera para resolver los conflictos de leyes, según la Constitución de 1824, era el Congreso de la Unión, es decir el mismo Congreso que había expedido la Ley General; en consecuencia, los estados empezaron a protestar por esta desigualdad y parcialidad del único juez de nuestro país que iba a dirimir las controversias de leyes, que era el propio Congreso General y muchos estados empezaron a exigir que, así como la Federación tenía la facultad para anular las leyes de los estados, los estados también deberían contar con la facultad de anular o de no observar las leyes generales.

Este cambio de competencias precisamente pretendía ser la solución para evitar estos conflictos políticos que ya se empezaban a generar entre los estados y la Federación, 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 y ésa es la atribución que Mariano Otero establece por primera vez en el Acta de Reformas, y 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 leyes locales. En la primera mitad del siglo XIX el control de la constitucionalidad fue una gran preocupación y Mariano Otero pretendió dar solución a todos los conflictos, pero la aportación que hace es más grande que el juicio de amparo. Generalmente damos por hecho que Otero nos ha legado un problema con el juicio de amparo cuando éste se interpone contra leyes inconstitucionales, siento que habría que analizar cuál fue la verdadera aportación en el Acta

constitucionalidad (digámoslo así, para utilizar un término actual), era oponible precisamente ante la Suprema Corte de Justicia y esta 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, de tal suerte que las legislaturas remitieran su dictamen y la Suprema Corte de Justicia con base en los dictámenes de las legislaturas, si había mayoría de ellas, se declararía nula en consecuencia la ley en cuestión 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 procedibilidad hacia leyes estatales y los estados declaran la inconstitucionalidad de las leyes federales, todo con requisitos de procedibilidad y con actores intermedios como la Suprema Corte de Justicia o el Senado en uno u otro caso para garantizar imparcialidad.

Para concluir, creo que los ciento cincuenta años que marcan el Acta de Reforma en su aprobación, nos sitúan lejanos en el tiempo pero también nos demuestran que 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 otra vez, en su último periodo, a abrogar la Constitución del 24 y el sistema federal, pero seguramente en esa etapa hubo procedimientos como los que marcaba el artículo 22 y 23 del Acta de Reformas de declaración de nulidad de leyes tanto federales como estatales; por otro lado lo que sí sabemos es que el juicio de amparo marcado en el artículo 25 se inició y procedió desde el famoso amparo de Vicente García Torres, seguido por otros cinco amparos de militares y con el famoso amparo de Jeker Torre y compañía de 1848, que marcan realmente el inicio de la vida del juicio de amparo en nuestro país. Desafortunadamente todos ellos, aunque substanciados, no fueron otorgados ni resueltos por los juicios de amparo, por la carencia de una ley reglamentaria. Si bien Otero estableció el principio de la relatividad de las sentencias en el juicio de amparo, supongo que 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; entonces nosotros somos los que hemos tergiversado a

el Acta de Reformas se empezó a cuestionar lo que ahora (en este año) estamos ya resolviendo, es decir, la posibilidad de que el Distrito Federal eligiera a su gobernante, precisamente hace 150 años, 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, se pudiera votar por su gobernante.

Ante el desprecio que el Distrito Federal ha 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 hizo hace 150 años.