

## PASADO Y FUTURO DE LA ANULACIÓN DE LEYES SEGÚN EL ACTA DE REFORMAS (1847-1857)

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA\*

SUMARIO: I. *Dos paradigmas en la encrucijada de México.* II. *La tradición anglosajona contempló la anulación de leyes inconstitucionales.* III. *La original y originaria versión mexicana de la anulación legislativa.* IV. *La anulación de leyes por autoridad judicial es incompatible con el sistema de derecho codificado.* V. *La interpretación legislativa como base de la anulación legislativa.* VI. *La interpretación legislativa en la práctica.* VII. *Práctica del reclamo según Otero.*

### I. DOS PARADIGMAS EN LA ENCRUCIJADA DE MÉXICO

Si bien 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, pues 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

\* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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 a través de las instituciones que promovió un joven jurista, de escasos 30 años, Mariano Otero. Él hizo una brillante combinación de los dos paradigmas mencionados en el Acta de Reformas de 1847, 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, que es la judicial, cuando un decreto o un acto que afectara las garantías individuales o derechos del hombre sería suspendido a través de una resolución del Poder Judicial de la Federación; la segunda fue la anulación legislativa, ahora desaparecida por desuso, por la cual la ley o el decreto que incurriera en dicho vicio sería derogado 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,<sup>1</sup> ya que si aceptamos que los jueces pudieran 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 el principio de 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.

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, pues 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 ni de su facultad interpretativa; ni los jueces, por su parte, 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

<sup>1</sup> 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. Stone Sweet, Alec, “Judging Judicial Review: Marbury in the Modern Era: Why Europe Rejected American Judicial Review: And Why it May Not Matter”, *101 Michigan Law Review* 2744, agosto de 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 mismos los que 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. Goubert, Pierre y Roche, Daniel, *Les français et L'ancien Régime. I: La société et L'Etat*, 2a. ed., Armand Colin, 1991, pp. 271-290.

de sus sentencias están limitadas 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 con el que este sistema cuenta en los países anglosajones que lo originaron.<sup>2</sup>

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.

A las autoridades administrativas, que son contra quienes se promueven esos amparos, no se les perturba en sus decisiones para el 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.

Esta jurisprudencia, que es el dispositivo más eficaz de que dispone el Poder Judicial, está, sin embargo, bajo el control del legislador, de acuerdo con 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, seguido, son las que más frecuentemente pueden violentar

<sup>2</sup> Estos países tienen jurisprudencia 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 como en México, con posibilidad de seleccionar los casos importantes y desechar los demás (*certiorari*), y 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 además, 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.

el régimen constitucional del país, y deja inalterado 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 jueces locales o a los jueces administrativos, no parece ser muy halagüeño; o el legislador, que no conoce de las controversias y no reconoce los argumentos de inconstitucionalidad y se le desconfía y escatima su función interpretativa. Mariano Otero, a mediados del siglo XIX, respondió a estas preguntas, y su respuesta está olvidada en la actualidad.

## II. LA TRADICIÓN ANGLOSAJONA CONTEMPLÓ LA ANULACIÓN DE LEYES INCONSTITUCIONALES

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 la intención del legislador.

En México se cumplió el aserto de *El Federalista* núm. 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”.<sup>3</sup>

No obstante, en los Estados Unidos, de donde se derivan varias instituciones mexicanas, se aceptó desde los orígenes de la tradición anglosa-

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

jona 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”,<sup>4</sup> 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”.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

James Madison, el forjador de la Constitución de los Estados Unidos y coautor de *El Federalista*, abonando en un argumento similar 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 también 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, y 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 estadounidense: catorce años en lugar de los cinco que antes se acostumbraba requerir.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 469.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 467.

<sup>6</sup> *Idem*.

- 2) Ley de Extranjería, del 25 de junio de dicho año, que autorizaba al presidente a expulsar del país a extranjeros “peligrosos para la paz y la seguridad de los Estados Unidos”, aun en tiempo de paz.
- 3) Ley de Extranjeros Hostiles, del 6 de julio, autorizando 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, veinticinco 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 rigurosa contra los simpatizantes extranjeros del Partido Republicano liderado por Jefferson y Madison, algunos de los cuales eran de origen francés, inglés e irlandés. Son dignos de mencionarse a Matthew Lyon, irlandés, quien se atrevió a criticar la suntuosidad de la vida pública del presidente Adams; Thomas Cooper, británico, quien 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 inglesas,<sup>7</sup> y James Thompson Callender, escocés, quien 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 en el sentido de que dichas leyes federales constituían una infracción a la Constitución, ya que 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 a la Constitución, aprobada en 1791, por lo que deberían considerarse nulas y sin vigencia (*void and of no force*).

<sup>7</sup> Se trataba de Jonathan Robbins, llamado también Thomas Nash, quien a pesar de haber argumentado que era un ciudadano de los Estados Unidos, el presidente Adams concedió su extradición a las autoridades británicas y éstas lo ejecutaron sumariamente en Jamaica, acusado de motín a bordo de un navío británico, causando consternación e indignación por parte del público de los Estados Unidos. La extradición de nacionales siempre ha sido objeto de preocupación.

Aunque formalmente correspondió a la Legislatura del Estado de Kentucky, a través del proyecto de John Breckendrige, el aprobar una resolución con estas conclusiones, las ideas no dejan de ser atribuibles a Jefferson, según versiones públicas desde 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, pero además que las leyes federales, al facultar al presidente para detener, multar y deportar extranjeros a discreción, importaban una violación a los derechos humanos y a la Constitución, ya que se violentaba el debido proceso legal y el Estado de derecho, al otorgarle 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 por 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 arrojados 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.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Véase *The Kentucky Resolutions of 1798*, disponible en: <http://www.constitution.org/cons/kent1798.htm>.

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”.<sup>9</sup>

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

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 partes en 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.<sup>10</sup>

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 en México.<sup>11</sup> Particularmente llama la atención el reporte que prepararía Madison a la Asamblea de Virginia, donde alerta sobre los inconvenientes de la revisión judicial:

<sup>9</sup> Véase *The Avalon Project at Yale Law School. Virginia Resolution: 1798*, disponible en: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/virres.htm>.

<sup>10</sup> Madison, James, “Report on the Alien and Sedition Acts” (1800), *Madison Writings*, The Library of America, 1999, p. 624.

<sup>11</sup> 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”. Véase “Prólogo”, en Grant, J. A. C., *op. cit.*, p. 8

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 puede 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 ultima 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, cuenta con poderes delegados. De otra manera, la delegación del Poder Judicial anularía a la autoridad que le delega...<sup>12</sup>

Con estos contundentes argumentos, incapaces de violentar la lógica del propio núm. 78 de *El Federalista*, se propuso la teoría de la anulación en los Estados Unidos que se encaminó hacia el separatismo y la secesión. 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.

<sup>12</sup> Madison, James, *op. cit.*, nota 10, pp. 613 y 614.

Las teorías de Jefferson y Madison no se materializaron inmediatamente, sino que inspiraron a John Calhoun, el 24 de noviembre de 1832, a anular 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 previó reducir las tarifas gradualmente en un periodo de diez años. De todo ello dio cuenta Alexis de Tocqueville en su clásica obra sobre *La democracia en América*.<sup>13</sup> 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 que en la actualidad la teoría de la nulificación de leyes federales consideradas como inconstitucionales ha sido retomada por los gobiernos locales o municipales, que se han rehusado a aplicar leyes federales que son contrarias a las garantías previstas en la Constitución de los Estados Unidos. El caso de 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 2001; no sólo pequeñas ciudades lo han hecho, menores a mil habitantes, 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.<sup>14</sup>

### III. LA ORIGINAL Y ORIGINARIA VERSIÓN MEXICANA DE LA ANULACIÓN LEGISLATIVA

Históricamente en México, aunque las provincias no tuvieron la autonomía que tuvieron en los Estados Unidos, puede afirmarse que con la

<sup>13</sup> *Democracy in America*, primera parte, revisado por Henry Reeve, Francis Bowen y Phillip.

<sup>14</sup> Scarry, Elaine, "Local Governments are Refusing to Comply with the Patriot Act", *Boston Review*, febrero-marzo de 2004.

Constitución de Cádiz las diputaciones provinciales ejercieron libertad para su autogobierno, y fueron dichas diputaciones precisamente las que 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 también en México, como en los Estados Unidos, el pacto federal del Anáhuac fue formalizado por una 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, sino que este principio puede rastrearse desde las Siete Partidas de Alfonso X, El Sabio (segunda mitad del siglo XIII), el Sólón Medioeval, para quien no debían interpretarse las leyes en contra de la mente de sus autores, según se desprendía de la Partida Séptima, título 33, ley 3a. (*“E non de otra guiza 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.<sup>15</sup>

Pocos días después, el mismo diputado Villanueva explicó en las Cortes que interpretar una ley era aclarar o manifestar la intención del legislador, al cual se consideraba como inmutable; es decir, con una sola voluntad y objetivo en las leyes que aprobara.<sup>16</sup>

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, repitiendo que nadie más que las Cortes puede interpretar esta orden del rey”.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> *Diarios de las Cortes de Cádiz*, sesión del 3 de octubre de 1811, p. 1983.

<sup>16</sup> *Ibidem*, sesión del 7 de octubre de 1811, p. 2008.

<sup>17</sup> *Ibidem*, sesión del 25 de enero de 1813, p. 5560. Se refiere a la real orden de 1807 separando a Alonso de Montalvo de su esposa y ordenando la entrega de cierta cantidad para su mantenimiento.

- 2) “A la (Comisión) de Constitución pasó un oficio del secretario interino de la Gobernación de la Península, en 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; de que 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 ésta incluye de los recursos y casos de la indicada naturaleza”.<sup>18</sup>
- 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.<sup>19</sup>
- 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 en que alguna Sala del Supremo Tribunal de Justicia imponga la pena de que habla el artículo VII, capítulo I del decreto de 24 de marzo del presente año de 1813, así 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”.<sup>20</sup>
- 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.<sup>21</sup>
- 6) “En adelante, sin necesidad de este requisito, cualquiera que sea el número de sus años de servicio”.<sup>22</sup>

Pero estos casos de interpretación asumidos por las Cortes no fueron pretexto para evitar la interpretación de las leyes por parte de otras auto-

<sup>18</sup> *Ibidem*, sesión del 26 de enero de 1813, p. 4594.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 5620.

<sup>20</sup> Decreto del 10. de septiembre de 1813. Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, t. 1, p. 425.

<sup>21</sup> Decreto del 24 de junio de 1821, *ibidem*, p. 545.

<sup>22</sup> *Diario de las Cortes de Cádiz*, sesiones del 9 y 11 de enero de 1822.

ridades, quienes en el ejercicio de sus funciones debían igualmente aplicarlas e interpretarlas, como se desprende de la siguiente declaración que obra igualmente en el *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, aun las constitucionales, y lo acordado por la misma Constitución, aun en el punto de las Diputaciones Provinciales, tenía ya declarado que debía haberse instalado la de Guatemala.<sup>23</sup>

Como vivo 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, ya que “las Cortes tienen la primitiva facultad de interpretar un decreto suyo, no sólo en sus palabras, sino en su espíritu”.<sup>24</sup>

Por ello presentó la siguiente propuesta sobre un punto que no ha 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 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.<sup>25</sup>

La propuesta generó una interesante discusión que no se admitió a votación, por lo que nos privó de un precedente valioso para conocer si el

<sup>23</sup> Sesión del 3 de mayo de 1813, p. 326.

<sup>24</sup> *Diario de las Cortes de Cádiz*, p. 2086.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 2087.

Ejecutivo, que en este caso era el rey, al ser parte del proceso legislativo, podría también o no concurrir con su sanción, o promulgación en el caso mexicano, a un decreto de interpretación de una ley.

Con esta tradición, México adoptó los mismos principios que perviven hasta nuestros días, aunque 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 de antaño.

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 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 en el Congreso de la Unión la facultad de resolver cualquier duda sobre el significado de la Constitución, así como de juzgar a cualquier funcionario que infringiera la Constitución, mediante el juicio político, 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 Constitución. 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 se 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 original Constitución de 1824, éstas se encargaban con exclusividad no sólo de las reformas al texto de la Constitución federal, sino de elegir a los dos candidatos a la Presidencia de la República (artículo 79), a los senadores de la República (artículo 33), a los ministros de la Suprema Corte y al procurador general de la República (artículo 127) y presentar iniciativas de leyes y decretos de la Federación al Congreso de la Unión (artículo 52, fracción II).

Si bien Mariano Otero fue el promotor del amparo en el ámbito federal y sus postulados están vigentes, de acuerdo al célebre artículo 25 del Acta de Reformas (1847), en la historia de las instituciones jurídicas ha pasado desapercibida la aportación de Otero en materia de inconstitucionalidad de leyes, pues 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 presentaran un contenido administrativo e individualizado.

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 claramente: “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”.

Mientras que en el artículo 23 estableció:

Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general fuera reclamada como anticonstitucional, o 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.

Si estos dos artículos establecieron claramente dos reclamos ante las asambleas legislativas para juzgar de la inconstitucionalidad de las leyes, ¿qué sentido tiene el artículo 25 del Acta, facultando a los tribunales federales para proteger a cualquier habitante de la República en el ejercicio de sus derechos, contra todo ataque del Poder Legislativo?

Nuestra respuesta es que Otero no se equivocó, como la doctrina moderna repite, instaurando el juicio de amparo como el medio idóneo contra las leyes inconstitucionales, o anticonstitucionales —como Otero lo refería—, 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 eran 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 individualizados 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 que 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, se aplicaron en nuestro país de manera errática, pero 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 era 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 Estados Unidos y que Tocqueville criticó, sino que Otero presentó un modelo mejorado y totalmente compatible con el federalismo que él redefinió hacia 1847. Una ley *anti*-constitucional merecería en su pensamiento la anulación, pero por parte de los órganos representativos de la nación: el Congreso federal y las legislaturas de los estados, respectivamente.

#### IV. LA ANULACIÓN DE LEYES POR AUTORIDAD JUDICIAL ES INCOMPATIBLE CON EL SISTEMA DE DERECHO CODIFICADO

Por otra parte, el principio de que las leyes no pueden ser derogadas o reformadas más que por otras leyes, es uno de los principios fundamen-

tales del derecho codificado de nuestro país. Proviene desde la Constitución de Cádiz, en cuyo artículo 153 se estableció: “Las leyes se derogan con las mismas formalidades y por los mismos trámites que se establezcan”; y que se repite en todas las subsecuentes Constituciones, ya mexicanas, hasta la vigente. 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 o codificado, 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 una 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 del 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 tan sólo como intérprete, no creador o legislador, sin despegarse de los principios generales que la propia legislación mantiene.<sup>26</sup> 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 ahí que resulte pertinente analizar, sin detrimento de los avances que en la administración de justicia se tomen,

<sup>26</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LVI, p. 1351.

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 en ocasión de la discusión de un dictamen, que el Congreso de la Unión interpreta la Constitución a través de las leyes reglamentarias que expide, así como interpreta las leyes a través de las reformas o derogaciones que hace de las mismas leyes. Ya Otero, fiel a esta tradición legal, propia del derecho codificado, contempló como función de las asambleas legislativas del país, la importante de 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, sino que nos muestran una intencionalidad que hemos tergiversado con el paso del tiempo, asumiendo que México es idéntico a los Estados Unidos y que 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 por excelencia 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 ley; de tal manera que el legislador sigue siendo constitucionalmente el intérprete de la norma, tal como está previsto en las Constituciones mexicanas desde sus orígenes. La misma 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,

fortaleciendo así a los poderes legislativos, simiente de nuestra democracia. El fortalecimiento de las asambleas legislativas es por igual el fortalecimiento 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 mismos 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 de que 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 como 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.<sup>27</sup>

Este nuevo recurso de reclamación (nulidad de leyes) debe contemplarse en la esfera de nuestros medios de control constitucional, inspirado en los principios de Otero, y que sea capaz de 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.

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 sobre el vicio de inconstitucionalidad imputado, sometiendo su resolución a la declaración pertinente de la Suprema Corte. Si la mayoría de dichas legislaturas considerase a la ley federal en cuestión como inconstitucional, la Suprema Corte declarararía con efectos generales la nulidad de la ley federal.

Si la ley atacada fuera una ley 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 efec-

<sup>27</sup> González Oropeza, Manuel, estudio introductorio y compilación de *La reforma del Estado federal. Acta de Reformas de 1847*, México, UNAM, 1998, pp. 712 y 713. Ambos artículos, que fueron los numerales 16 y 17 en el 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 por 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 (pp. 777-779).

tos hubieran acudido por los menos el o los ayuntamientos que representaran el 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, para ser resuelto por el Pleno como una ley de anulación.

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.<sup>28</sup>

Con este nuevo control constitucional se dejarían a salvo todos los demás procedimientos constitucionales, incluyendo los que las Constituciones estatales desarrollaran para el control interno de sus Constituciones, pero además se lograría un fortalecimiento evidente de 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.

#### V. 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 debería 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 de los artículos 189 de la Constitución de Jalisco de 1824, 147 de la Constitución de Zacatecas de 1825, 210, fracción III, de la Constitución de Tamaulipas de 1825, así como de los ar-

<sup>28</sup> De haber control difuso de la constitucionalidad en México, también podría otorgarse esta facultad a los tribunales superiores de los estados en términos similares.

tículos 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 las “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 las de juzgar y hacer que se ejecutara lo juzgado, por lo que sus sentencias en todas las causas, civiles o criminales, deberían contener la expresión de los hechos, según resultare del proceso, así como el texto de la ley en que se fundare y a la cual 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.<sup>29</sup>

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 *referé*, 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

<sup>29</sup> La ley constitucional del 18 de agosto de 1824 de Tamaulipas determinó: “1. Nadie aunque sea magistrado, juez o letrado, puede interpretar las leyes; sino 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) aquél 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*, Ciudad Victoria, Imprenta del Estado, 1825, p. 7.

10. 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.<sup>30</sup>

La interpretación judicial fue adquiriendo carta de naturaleza a partir de la reglamentación del juicio de amparo. Los debates de la ley correspondiente de 1869 y la ley de 1882, plasmando legislativamente a la jurisprudencia, 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 la utilización de una interpretación “jurídica” aplicable al caso concreto sin declaraciones generales, llegando a ser reconocida normativamente hasta la modificación del artículo 14 del proyecto de Constitución que presentó Venustiano Carranza en 1916 y que fuera aprobado en febrero de 1917.

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, por lo que los Congresos ordinarios no podían 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”.<sup>31</sup> Y ese mismo año el Poder Judicial federal daría la interpretación del artículo 101 constitucional (de la Constitución de 1857), aun en contra del texto expreso de la Ley de Amparo, en el amparo promovido por Miguel Vega.

A pesar de la rígida disposición que excluye de la interpretación jurídica a todo órgano no legislativo, el Poder Judicial federal se ha empeña-

<sup>30</sup> Soler, Sebastián, *Interpretación de la ley*, Barcelona, Ariel, 1962, pp. 18-20; Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La interpretación judicial constitucional*, México, UNAM, 1996, pp. 28 y 29.

<sup>31</sup> Barragán Barragán, José, *Proceso de discusión de la Ley de Amparo de 1869*, 2a. ed., México, UNAM, 1997, p. 247. Sesión del 4 de enero de 1869.

do más en justificar la capacidad interpretativa del Poder Ejecutivo que de su mismo poder. Las circulares de las secretarías de Estado pueden ser interpretativas de la ley, aunque el secretario no sea más que un colaborador de un poder constitucional, y aunque dichos funcionarios no tengan la facultad para expedir reglamentos: “Y es claro que aunque 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.<sup>32</sup>

La doctrina y algunos criterios judiciales han interpretado la clara disposición del artículo 72, inciso *f*, de la Constitución, al concentrarse en la aplicación del artículo 9o. del Código Civil para el Distrito Federal, que se refiere a la derogación y a la abrogación de una norma,<sup>33</sup> lo cual 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, y que no se desea suprimir ni total ni parcialmente.

Lorenzo de Zavala explicó en la sesión del 11 de agosto de 1823 del Congreso Constituyente: “formar las leyes, interpretarlas, aclararlas y dispensarlas son atribuciones de este Poder [Legislativo] y sería muy peligroso dejar cualquiera de ellas al gobierno”.<sup>34</sup> El debate se formó cuando se disertó sobre la dispensa de requisitos que la petición de un particular sometió al soberano Congreso Constituyente. Dichos requisitos estaban contenidos en una ley y el no aplicarla implicaba interpretarla, o exceptuar su aplicación para un caso concreto; de haberlo hecho, el Congreso no derogaba la disposición, puesto que su excepción no se convertía en regla general, sino que, aunque vigente, no se aplicaría para un caso concreto autorizado por el mismo hacedor de las leyes, en quien descansa la

<sup>32</sup> *SJF*, Séptima Época, vol. 35, sexta parte, p. 25. Amparo en revisión 547/71, Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca y coags.

<sup>33</sup> *SJF*, Sexta Época, t. LXXXI, pp. 10-11 y Séptima Época, vols. XCVII-CII, 1a. parte, p. 118.

<sup>34</sup> *Historia parlamentaria mexicana. Crónicas*, vol. I: *Mayo-octubre de 1823*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1983, p. 335.

soberanía, es decir, está por encima de las leyes, puesto que él es el encargado de hacerlas, modificarlas y eliminarlas.

Y la práctica de los Congresos de administrar fue una práctica común durante el siglo XIX. Aun los constituyentes no dejaron de otorgar concesiones, adjudicar contratos, exceptuar del 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 ausencia de interpretación judicial que le imprima dinamismo a nuestro derecho.<sup>35</sup>

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, ya que fue demolida por el porfiriato y su brillante ministro, Ignacio L. Vallarta, que 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:

<sup>35</sup> No fue sino hasta recientemente que 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 positivizada del derecho), entiende que su función no se agote en la mera subfunción 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., 7 de junio de 1989. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Octava Época.

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.<sup>36</sup>

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”.<sup>37</sup> 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”;<sup>38</sup> aunque la letra prevalece sobre la voluntad del propio legislador<sup>39</sup> y, sobre todo, hay que interpretar integralmente el texto legal.<sup>40</sup>

La autoridad judicial mexicana ha confiado en la competencia del legislador, a quien dogmáticamente considera como una entequeia libre de errores y vicios, incapaz de expresar en sus disposiciones legales “pa-

<sup>36</sup> *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.

<sup>37</sup> *SJF*, Sexta Época, segunda parte, vol. XLIV, p. 86. A. D. 7971/60, José G. Romo, 20 de febrero de 1961.

<sup>38</sup> *SJF*, Quinta Época, t. XVIII, p. 116. A. D. Josefa Ramos, 16 de enero de 1926.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 893, A. R. María Teresa Huller y coag., 27 de abril de 1926 y *SJF*, Quinta Época, Primera Sala, t. CXIX, p. 3063, A. D. 5930/51, 16 de octubre de 1953.

<sup>40</sup> *SJF*, Quinta Época, Primera Sala, t. XXV, p. 1126; *SJF*, Quinta Época, t. LXXIX. Cuarta Sala, p. 5083, A. R. 8179/43, Coalición de Trabajadores Huelguistas de la Fábrica Ampolletas, S. A., 8 de marzo de 1944; *SJF*, Quinta Época, Segunda Sala, t. CXIII, p. 494, A. R. 6772/51, G. Kessel y Cia. S. A., 13 de agosto de 1952; *SJF*, Séptima 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.

labras inútiles o redundantes”.<sup>41</sup> 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 disímbolas.

La jurisprudencia así surgida obliga a las autoridades jurisdiccionales, no sólo federales sino también del fuero común,<sup>42</sup> y 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.<sup>43</sup> Aunque con humildad también se reconoce que “la jurisprudencia de la Suprema Corte, si bien es cierto que tiene 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”, por lo que la variación de la jurisprudencia no implica la aplicación retroactiva de la ley<sup>44</sup> ni la validez de la ley depende de su reconocimiento por la jurisprudencia.<sup>45</sup>

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 irremediablemente 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, 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

<sup>41</sup> *SJF*, Quinta Época, t. CXXV, p. 838.

<sup>42</sup> *SJF*, Sexta Época, Tercera Sala, vol. XXV, p. 182; Séptima Época, parte cuarta, vol. 42, p. 77.

<sup>43</sup> *SJF*, Octava Época, t. VII, abril de 1991, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 193; *Gaceta del SJF*, Octava Época, núm. 71, noviembre de 1993, p. 40.

<sup>44</sup> *SJF*, Sexta Época, Primera Sala, vol. LX, segunda parte, p. 58; tesis 164, *Apéndice del SJF 1917-1975*, vol. I, cuarta parte, p. 336.

<sup>45</sup> *SJF*, Sexta Época, Tercera Parte, vol. CXXXII, p. 60.

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.<sup>46</sup>

El textualismo es la escuela de interpretación que el ministro Antonin Scalia de los Estados Unidos promueve 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 cual la ley pretende responder.<sup>47</sup>

Por lo que respecta a México, la interpretación judicial está atrapada en la aplicación letrista de la ley y si los principios generales del derecho a que se refiere el artículo 14 constitucional pueden escapar de la referencia expresa de un precepto legal.<sup>48</sup> 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.

## VI. LA INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA EN LA PRÁCTICA

Cuenta Aristóteles en su última obra descubierta, la *Constitución de Atenas*, 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 So-

<sup>46</sup> *SJF*, Quinta Época, t. CIV, Primera Sala, p. 984.

<sup>47</sup> *A Matter of Interpretation. Federal Courts and The Law*, Princeton University Press, 1997, p. 23.

<sup>48</sup> Los principios generales del derecho son “los principios consignados en algunas de nuestras leyes”, pues de otra manera sería un concepto “vago e impreciso”. Quinta Época, t. XLIII, p. 858 y t. LV, p. 2641.

lón, 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,<sup>49</sup> 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, y 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 en intérprete de la ley.<sup>50</sup>

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 artículo 13 en el proyecto de articulado sobre el Poder Legislativo que presentó la Comisión de Constitución el 6 de marzo de 1824.

Dicho precepto en particular se debatió en la sesión del 1o. de mayo de 1824.<sup>51</sup> El artículo se presentó originalmente con una redacción complicada,<sup>52</sup> pero la intervención del diputado Guerra ayudó a desagregar las partes y a darle mayor claridad al precepto; a pesar de que el diputado

<sup>49</sup> Fue Sieyès quien, el 20 y 21 de julio de 1789, consideró a la ley como la fuerza capaz de reconocer los límites y las extensiones de la libertad. Fauré, *La Déclaration des Droits de l'Homme et le Citoyen*, p. 98.

<sup>50</sup> Aristóteles, *The Constitution of Athens*, Harvard University Press, p. 33.

<sup>51</sup> Barragán, José, *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, México, Senado de la República, 1974, t. I, p. 258.

<sup>52</sup> “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 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*.

Osores, el defensor de Querétaro como entidad federativa, pidió que el precepto 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 ello, Manuel Crescencio Rejón opinó con la mayoría 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.<sup>53</sup>

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 era posible formularlas 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 en el nuevo sentido que éstas dan a las leyes, halle el Poder Ejecutivo algún inconveniente”.<sup>54</sup>

Ramos Arizpe menciona que el que hace la ley debía interpretarla, 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 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 inter-

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 405.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 406.

pretación 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 del Congreso ordinario mexicano fue un ejemplo de una facultad exclusiva del Poder Legislativo, sin mediar promulgación del Ejecutivo y enviándose para su inmediata publicación. Este precedente se dio mediante la “aclaración” de la ley del 27 de septiembre de 1823, efectuada mediante 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.<sup>55</sup>

Durante el siglo XIX, el término 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.<sup>56</sup> El fundamento constitucional es dudoso de esta facultad para el presidente, ya que sólo compete al Congreso, y en su caso concurriendo con el Ejecutivo, el interpretar las leyes.

No obstante, el Congreso llega a interpretar o aclarar 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 de 1830, en cuyo artículo 2o.

<sup>55</sup> Dublán y Lozano, *op. cit.*, nota 20, t. 2. p. 73. A éste le siguió el decreto del 15 de mayo de 1829, aclarando el del 29 de noviembre de 1828 (p. 109).

<sup>56</sup> *Ibidem*, t. 2, 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 (p. 159). Lo mismo respecto del decreto del 11 de septiembre de 1829 sobre abusos de libertad de imprenta (p. 160) y del decreto del 18 de noviembre de 1833, donde el Ejecutivo “aclara” el sentido del decreto del 29 de julio de 1833 (p. 603).

aclara la calificación que debe hacer la junta preparatoria sobre las elecciones del ayuntamiento de Guadalajara.<sup>57</sup>

Al mutar de forma de gobierno, nuevos actores se incluyeron en la importante función de interpretación de leyes, como el Supremo Poder Conservador, quien excitado por el propio Congreso mexicano interpretó la Constitución centralista de 1836, declarando así la “voluntad de la nación”.<sup>58</sup>

Durante el periodo centralista, la interpretación de leyes fue paulatinamente neutralizada por las facultades del Poder Ejecutivo, quien en uso de facultades extraordinarias 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: Dublán y Lozano</i>
14 de febrero de 1842	Aclaración y adiciones sobre el decreto de casas de empeño	15 de enero de 1842	t. 4, p. 116
5 de febrero de 1842	Aclaración sobre denuncias de contrabando	15 de noviembre de 1841	t. 4, p. 110
22 de agosto de 1842	Circular aclarando duda del jefe de la Plana Mayor del Ejército	5 de agosto de 1842	t. 4, pp. 254 y 255
31 de agosto de 1842	Decreto aclarando que un decreto no derogó el decreto del 7 de octubre de 1823, sobre habilitación de extranjeros en la adquisición de bienes	11 de marzo de 1842	t. 4, p. 259
11 de julio de 1843	Aclaración de la remisión de artículos en el decreto interpretado	19 de junio de 1813	t. 4, p. 81

<sup>57</sup> *Ibidem*, t. 2, p. 270.

<sup>58</sup> *Ibidem*, t. 3, p. 740.

<i>Fecha del decreto interpretativo</i>	<i>Aclaración o interpretación sustentada</i>	<i>Fecha del decreto interpretado</i>	<i>Fuente: Dublán y Lozano</i>
20 de noviembre de 1843	Aclaración sobre mutuo usurario <sup>59</sup>	3 de septiembre de 1839 y 30 de diciembre de 1833	t. 4, p. 632
9 de febrero de 1843	Aclaración sobre la propiedad de baldíos situados a los lados del ferrocarril del Istmo de Tehuantepec	1o. de marzo de 1842	t. 4, p. 363
17 de abril de 1855	Aclaración sobre derechos por la circulación interior	12 de abril de 1855	t. 7, p. 417

Restablecido 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<sup>60</sup> 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”.<sup>61</sup>

No obstante, la situación vuelve a su normalidad en 1861, donde el Congreso retoma sus facultades interpretativas, comenzando con el decreto del 25 de septiembre de 1861, mediante el cual el Congreso declara

<sup>59</sup> Este decreto es muy ilustrativo de la facultad interpretativa arrogada por el presidente: “Valentín Canalizo... Sabed: 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, he tenido a bien decretar, en uso de facultades que me conceden las Bases de Tacubaya...”.

<sup>60</sup> Circular del secretario de Hacienda, Manuel Payno (Dublán y Lozano, *op. cit.*, nota 20, t. 8, p. 639).

<sup>61</sup> Circular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Francisco Zarco (*idem*).

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.<sup>62</sup>

Como parte de la facultad inmemorial de la interpretación legislativa de la ley, aún con base en supuestos distintos al de la formación de la ley, el legislador ejerció y ejerce 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 fue el primer instrumento de control constitucional en nuestro sistema, por lo que prefiero remitirme a ese trabajo sobre este punto.<sup>63</sup>

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, donde 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 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 esta 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 inconstitucional</i>	<i>Disposición constitucional violentada</i>	<i>Fuente: Dublán y Lozano</i>
7 de enero de 1829	Decreto 12 de Oaxaca ordenando la expulsión de Ignacio Ordoño	Contrario a los artículos 18 y 19 del Acta Constitutiva y 157 de la Constitución. División de poderes	t. 2, p. 89
12 de febrero de 1829	Decreto 138 de Veracruz	Contrario al artículo 158	t. 2, p. 93

<sup>62</sup> *Ibidem*, t. 9, p. 308.

<sup>63</sup> González Oropeza, Manuel, “El juicio político”, *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, t. I.

<i>Decreto federal declarativo de la inconstitucionalidad</i>	<i>Decreto o ley estatal anulada por inconstitucional</i>	<i>Disposición constitucional violentada</i>	<i>Fuente: Dublán y Lozano</i>
9 de marzo de 1829	Decreto 97 del Estado de Occidente (Sonora y Sinaloa), declarando a Francisco Iriarte inhábil para ocupar cargo de elección	Contrario al artículo 157. División de poderes	t. 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	t. 2, p. 105
1o. de marzo de 1830	Decreto 83 del Congreso Constituyente del Estado de México sobre elecciones a la Legislatura	Contrario al artículo 158 sobre integración de la Legislatura	t. 2, p. 228
6 de marzo de 1830	Decreto del 24 de diciembre de 1828 de Puebla por falta de publicación y cumplimiento	Contrario al artículo 161, fracción II	t. 2, p. 231
13 de marzo de 1830	Decreto del 18 de agosto de 1829 declarando gobernador a José Salgado	Contrario al artículo 159 de la Constitución	t. 2, p. 232
7 de abril de 1832	Decreto del 19 de marzo de 1832 <sup>64</sup>	Contrario a los artículos 16 y 34 del Acta Constitutiva y la ley federal del 4 de agosto de 1824	t. 2, pp. 419 y 420
25 de mayo de 1832	Decreto 7 del 22 de marzo de 1827 del Estado de México disponiendo de los bienes de las Misiones de Filipinas	Contrario a los artículos 30 del Acta Constitutiva, 161, fracción III, y 9o. de la ley federal del 4 de agosto de 1824	t. 2, pp. 436 y 437

<sup>64</sup> El Decreto de Tamaulipas soslaya un espíritu secesionista: “El estado de Tamaulipas protesta del modo más solemne que no dará al gobierno general auxilios de ninguna clase” y declara que “los productos de las aduanas marítimas se quedarán en el estado”.

<i>Decreto federal declarativo de la inconstitucionalidad</i>	<i>Decreto o ley estatal anulada por inconstitucional</i>	<i>Disposición constitucional violentada</i>	<i>Fuente: 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	
25 de abril de 1835	Decreto de Coahuila y Texas del 14 de marzo de 1835 que enajenaba terrenos baldíos para colonizarlos	Por haberse federalizado la colonización	Periódico <i>El Sol</i> del lunes 4 de mayo de 1835
22 de septiembre de 1848	Decreto del 12 de abril de 1848 de Chiapas decretando el exilio a “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	
	Decretos 20, 27 y 29 de septiembre de 1828	No especificado	Diferente <sup>65</sup>
11 de junio de 1845	Decreto del 21 de febrero de 1844 de la Asamblea Departamental de Oaxaca sobre ocupación de propiedades para beneficio público	“Reprueba” del decreto por ser contrario a las Bases Orgánicas (sin especificar)	t. 5, p. 22
28 de marzo de 1845	Decreto 2 de la Asamblea Departamental del 9 de febrero de 1844	Contrario a las Bases Orgánicas	t. 5, p. 11
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	

<sup>65</sup> *Colección de los decretos, circulares y órdenes de los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado de Jalisco*, reimpresión de la edición de 1875, Tipografía de M. Pérez Lata, t. IV, p. 147.

<i>Decreto federal declarativo de la inconstitucionalidad</i>	<i>Decreto o ley estatal anulada por inconstitucional</i>	<i>Disposición constitucional violentada</i>	<i>Fuente: Dublán y Lozano</i>
26 de septiembre de 1856 del Congreso Extraordinario Constituyente	Decreto del gobernador de Nuevo León por el cual incorporó al estado el territorio del estado de Coahuila		
23 de enero de 1862	Decreto 5 de diciembre de 1861 de Sinaloa que estableció el pago de derechos a efectos extranjeros nacionalizados	Contrario a la división de poderes <sup>66</sup>	t. 9, p. 366
11 de marzo de 1862 <sup>67</sup>	Decreto 24 de febrero de 1862 de Michoacán sobre circulación de numerario	No especificado	t. 9, p. 392
28 de mayo de 1862	Decreto del 12 de mayo de 1862 de Nuevo León y Coahuila que redujo a la mitad la gracia concedida a la zona libre	No especificado Invasión de competencias con el gobierno federal	t. 9, pp. 471 y 472
27 de junio de 1862 <sup>68</sup>	Decreto del 18 de junio de 1862 al suprimir empleos federales	No especificado	t. 9, p. 482
7 de julio de 1862	Decreto del 12 de mayo de 1862 expedido por el jefe político de Querétaro	No especificado	t. 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	t. 9, p. 489
1o. de agosto de 1862	Decreto del 27 de junio de 1862 de Jalisco, estableciendo un préstamo forzoso	No especificado	t. 9, p. 504

<sup>66</sup> El decreto menciona que el Estado “ha legislado sobre asuntos que son de la exclusiva incumbencia de las autoridades federales”.

<sup>67</sup> Expedido por el presidente Benito Juárez en uso de facultades extraordinarias.

<sup>68</sup> Expedido en uso de facultades extraordinarias por el Poder Ejecutivo.

Como se observa, esta rica tradición interpretativa del Congreso de la Unión fue muy intensa, ya que el anterior cuadro representa tan sólo una demostración de algunos ejemplos del control constitucional, vía interpretación y derogación, completa o parcial, de algunas leyes particulares de los estados.

## VII. PRÁCTICA DEL RECLAMO SEGÚN OTERO

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 en el inciso *f* del artículo 72 de la Constitución, así como 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 misma Constitución mediante la expedición de las leyes secundarias pertinentes, establecidas expresamente en el artículo 73 y en otras partes de nuestra ley fundamental.

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 original Constitución de 1824, éstas se encargaban con exclusividad no sólo de las reformas al texto de la Constitución federal, sino de elegir a los dos candidatos a la Presidencia de la República (artículo 79), elegir a los senadores de la República (artículo 33), elegir a los ministros de la Suprema Corte y al procurador general de la República (artículo 127) y presentar iniciativas de leyes y decretos de la Federación al Congreso de la Unión (artículo 52, fracción II).

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 la reelección inmediata, lo cual ha repercutido en la dificultad para construir carreras parlamentarias, y de la integración profesional, independiente y responsable de los congresos mexicanos.

Con los anteriores vicios a cuestas de las asambleas legislativas, pareciera que la vida democrática del país, que desde 1963 se ha ido perfilando con formas de representación política más reales, para perfeccionar la composición de los poderes legislativos, y donde 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 de dicho partido. 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 y que se concretó en nuestro juicio de amparo.

Los supuestos de la legitimación procesal reducen grandemente a 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, ya que 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.

Aun 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*.<sup>69</sup> En contraste, la Constitución mexicana todavía

<sup>69</sup> En otro trabajo hemos explicado con detenimiento las restricciones de la interpretación judicial, siempre sometida a las modalidades de la ley misma.

prevé la capacidad del Congreso para interpretar leyes mediante el mismo procedimiento de su creación.

Si bien 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), en la historia de las instituciones jurídicas ha pasado desapercibida la aportación de Otero en materia de inconstitucionalidad de leyes, pues 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 con un contenido administrativo e individualizado.

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 era objeto de anulación y escrutinio por parte del Congreso General.

El principio de que las leyes no pueden ser derogadas o reformadas más que por otras leyes, es uno de los principios fundamentales del derecho codificado de nuestro país. Proviene desde la Constitución de Cádiz, en cuyo artículo 153 se estableció: “Las leyes se derogan con las mismas formalidades y por los mismos trámites que se establezcan”, y que se repite en todas las subsecuentes Constituciones, ya mexicanas, hasta la vigente.

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 los artículos 22 y 23 del 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.

Por lo anterior, 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.

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 *sta-*

*re 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, fortaleciendo así a los poderes legislativos, simiente de nuestra democracia. El fortalecimiento de las asambleas legislativas es por igual el fortalecimiento 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?, entre muchas otras funciones torales para el sistema político y jurídico del país.

Con este nuevo control constitucional se dejarían a salvo todos los demás procedimientos constitucionales, incluyendo los que las Constituciones estatales desarrollaran para el control interno de sus Constituciones, pero además se lograría un fortalecimiento evidente de 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.

En el corto periodo de vigencia del Acta de Reformas, el reclamo que ideó Otero tuvo 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	Anticonstitucional el artículo 1o. del decreto de Chiapas sobre tranquilidad pública. Contrario al artículo 19 del Acta de Reformas

<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 1o. y 3o. 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
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 del 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 30 de abril de 1830 del estado de Jalisco	Regulación de los testadores y prohibición de los eclesiásticos de ser albaceas
Misma fecha y decreto	Decreto 498 del 30 de abril de 1833 de Jalisco	Por haber declarado herederos forzosos a los herederos ilegítimos

<i>Decreto de Santa Anna</i>	<i>Decreto abolido</i>	<i>Materia</i>
Misma fecha y decreto	Leyes de las legislaturas	Por haber variado las reglas de sucesión ex testamento
31 de mayo de 1853	Decreto del 23 de noviembre de 1848 del estado de Tamaulipas	Por hacer de los ayuntamientos interventores del fondo y caudales de las fábricas de las Iglesias
Misma fecha y decreto	Decreto del 18 de septiembre de 1852 del estado de Tamaulipas	Por haber instaurado la tolerancia religiosa
Misma fecha y decreto	Decretos 336 del 30 de abril de 1833 del estado de Nuevo León y 38 del 21 de junio de 1849 del mismo estado	Por haber regulado los derechos parroquiales
Misma fecha y decreto	Decretos 91 del 31 de diciembre de 1850 y 109 del 28 de marzo de 1851 y su Reglamento, del estado de Nuevo León	Por gravar con pensiones los bautizos
Misma fecha y decreto	Decreto 25 del 3 de abril de 1833 del estado de 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 del estado de Yucatán	Por haber fijado la menor edad para entrar las monjas en noviciados
Misma fecha y decreto	Decreto del 10 de octubre de 1853 del estado de Coahuila	Por regular derechos parroquiales
12 de marzo de 1855	Ley del 21 de junio de 1848 del estado de Yucatán	Por permitir a buques españoles pescar en aguas territoriales

Santa Anna no sólo anuló leyes estatales sino que interpretó y modificó leyes y códigos federales, como 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 que contuvo la interpretación de los artículos 770 y 771 del mismo Código de Comercio. Esta práctica siguió siendo común en los tiempos de emergencia inmediatos a la expulsión de Santa Anna; de tal manera, el presidente Juan N. Álvarez, el 24 de noviembre de 1855, aclaró el 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 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	

Como único caso de reclamo de una ley federal por parte de un estado, conforme a la institución que implementó Otero en el Acta de Reformas, que he localizado, se encuentra el decreto del 6 de junio de 1848 del Congreso de la Unión, otorgando facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, 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 sus diputaciones permanentes.<sup>70</sup>

Otro caso interesante que se dio en esta época fue el de la ley del 14 de octubre de 1852, que cesó por orden del presidente el cobro de las

<sup>70</sup> *La Suprema Corte de Justicia a mediados del siglo XIX*, México, Poder Judicial de la Federación, 1987, p. 241.

costas judiciales. En sesión del Pleno de la Suprema Corte del 21 de octubre de dicho año, el ministro Castañeda opinó que dicha orden no podía tener validez, ya que para que cesaran las costas, debería el Ejecutivo 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, de su autonomía.

La propuesta de Castañeda se indujo a pedir la anulación de la ley, que era federal, por la vía del reclamo; sin embargo, el ministro Ramírez le indicó que el reclamo 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, al presidente y que si éste no atendiese la petición, entonces 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 lo propondría. Generaciones posteriores han suprimido el método Otero sin haber propuesto algo mejor. Creo que en el sesquicentenario del Acta de Reformas podríamos retomar su exacta idea sobre el control constitucional y mejorarlo; ello sería un tributo a su genialidad y patriotismo.