

El control de la constitucionalidad en la legislación mexicana.*

Ignacio Altamirano Marín. **

Hace muchos años leí un libro de Benedetto Croce que habla de la historia “Como *una hazaña de la libertad*”. Hoy, al comparecer ante ustedes con el interesante tema de este curso de diplomado, parafraseando al autor italiano, disertaré, en estas exhaustivas jornadas jurídicas, sobre algo tan apasionante como es el juicio de amparo y su evolución, como un medio de control de la constitucionalidad, a través de la legislación mexicana en la perspectiva del tiempo y de la historia.

Vista sí la temática que nos ocupa, es indudable que ha sido, largo, azaroso y difícil, pero interesante, el camino que ha tenido que recorrer el juicio de garantías en un periplo jurídico que institucionalmente, casi formalmente, rebasa los ciento cincuenta años de existencia.

Si al decir de Croce la historia es una hazaña de la libertad, podemos afirmar, creo sin irreverencia, que el juicio de amparo es una hazaña por la libertad del hombre, por el

* Conferencia dictada en el Curso de Diplomado de Amparo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

El control de la constitucionalidad en la legislación mexicana

respeto de su dignidad por la autoridad, por la preservación de su esencia fundamental: respetar y ser respetado en sus derechos y prerrogativas.

Dejando a un lado los escauceos literarios, que de todos modos nos conducen, a veces a contemplar con deleite y reconocimiento la obra de quienes nos precedieron, es indudable que en este renglón jurídico nuestro país aportó al mundo el mexicanísimo juicio de amparo, con características y sellos propios, con naturaleza sui géneris, con identidad singular, que ha constituido un instrumento regulador, controlador, de los actos ilegales, abusivos de autoridad, frente a los irrenunciables, casi sagrados, derechos de los gobernados.

Es indudable, también por otra parte, que la legitimidad del propio juicio, su procedencia jurídica, su sentido restaurador de las garantías innumeradas veces conculcadas, encuentra eco en la legislación mexicana en el decurso del tiempo, con aportaciones de juristas mexicanos de primer nivel como Manuel Crescencio Rejón, el ilustre yucateco y Mariano Otero, el jalisciense.

Injusto sería no mencionar a quienes, de manera preponderante, contribuyeron, con su talento y sapiencia jurídica, con sentido doctrinal o pragmático, a ir perfeccionando esta nobilísima institución en el curso de los años. Así habríamos de citar a aquellos que Ignacio Burgoa denomina “perfeccionadores legislativos y judiciales” como fueron los insignes juristas del siglo pasado Manuel Dublan, Fernando Vega, Ignacio L. Vallarta y José María Lozano, entre los más connotados.

Ignacio Altamirano Marín

A este selecto grupo deben agregarse Silvestre Moreno Cora, Isidro Rojas, Francisco Pascual García y Emilio Rabasa en las dos primeras décadas de este siglo, entre otros brillantes abogados.

A partir de la cuarta década se empiezan a elaborar proyectos de reforma tendientes a desahogar –dice Burgoa- a la Suprema Corte de Justicia de la Nación “del cúmulo colosal de negocios de amparo pendientes de fallarse así como a evitar en lo futuro su constante aumento, mediante una redistribución de competencias entre los órganos del Poder Judicial de la Federación”. Tales proyectos, continúa Ignacio Burgoa en su obra monumental “El Juicio de Amparo”, fueron los realizados por Hilario Medina el diecisiete de julio de mil novecientos cuarenta y cinco, el de Mariano Azuela el veinticuatro de noviembre de mil novecientos cincuenta y ocho y el que presentó el más alto Tribunal con fecha posterior habiéndose aprobado y “elevado a la categoría de “REFORMAS AL ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL” el quince de noviembre de 1965. algunos con posiciones coincidentes y otras con postura divergentes pero en esa época surgen interesantes proyectos de legisladores con el Senador oaxaqueño Rodolfo Brena Torrea y los juristas Héctor Fix Zamudio, Carlos Arellano García y el propio Ignacio Burgoa.

También se debe hacer mención de los trabajos que en materia de Amparo llevaron a cabo los juristas Octavio A. Hernández, Humberto Briceño Sierra, J. Ramón Palacios Vargas, Juventino V. Castro, y Alfonso Noriega entre muchos otros estudiosos del juicio de Amparo.

El control de la constitucionalidad en la legislación mexicana

Posteriormente ha habido otras reformas constitucionales y a las leyes reglamentarias a la que luego me referiré.

Sentado lo anterior, expuesto un panorama general de sus autores y creadores, así como de sus comentaristas y de sus valiosos aportadores, ahora lo que procede es realizar un largo paseo por la historia para dilucidar fehacientemente en qué medida, en qué forma, se fue construyendo ese instrumento de control de la constitucionalidad, como ahora lo conocemos, que es juicio de amparo.

Por supuesto que para todos los efectos prácticos de este curso de diplomado en materia de amparo tendremos que referirnos, a veces sucintamente y a veces con detalle, a las distintas etapas que han marcado la evolución de nuestro juicio de garantías. Así encontramos distintas etapas como la etapa prehispánica, la etapa colonial, la etapa del México Independiente, en la que encontramos una rica veta de avances y prolegómenos de lo que sería después nuestra institución de control constitucional. Posteriormente, habremos de referirnos a la Constitución de Apatzingán de 1814, la Federal de 1824, la Constitución Centralista de 1836, la Constitución Yucateca de 1840, las Bases Orgánicas de 1843, el Acta de Reformas de 1847, La constitución Federal de 1857 hasta llegar a la Carta Magna que actualmente nos rige.

El examen y análisis de la evolución del juicio de amparo será general y expuesto sólo desde el punto de vista de su tránsito a través de la historia. De ningún modo pretendemos tocar temas que correspondan a otras etapas de

Ignacio Altamirano Marín

este curso, sin que ello indique, por otra parte, que no estemos dispuestos a comentar algunas cuestiones de singular trascendencia de la institución que nos ocupa.

Hecha la salvedad anterior, a continuación empezaremos por analizar la etapa prehispánica.

Al iniciar el capítulo segundo de su obra en comento Ignacio Burgoa Orihuela al respecto dice: “que no es dable descubrir en la época precolombina y en los pueblos que habitaron en el territorio que comprende actualmente la República Mexicana, ninguna institución consuetudinaria o de derecho escrito, que acuse una antecendencia de las garantías individuales que se consagraron con diversas modalidades, en casi todas las constituciones que nos rigieron a partir de la consumación de la independencia”. Agrega que los regímenes sociales en que estaban estructurados los principales pueblos prehispánicos se vaciaron en formas primitivas y rudimentarias y conforme a las cuales la autoridad suprema, con facultades omnímodas, era el rey o el emperador.

Como se observa de tales aseveraciones de tan distinguido amparista, no hubo en las épocas citadas ninguna institución que protegiese al individuo contra el abuso de la autoridad ya que era evidente en esa época su sujeción respecto del soberano. Si tales eran las condiciones que privaban en el régimen azteca, Burgoa nuevamente sostiene que por mayoría de razón debemos concluir que en el suelo de México, antes de la colonización española, nunca podremos hallar un precedente de nuestro juicio de amparo ni siquiera con una semejanza muy relativa, pues como afirma

El control de la constitucionalidad en la legislación mexicana

Mendieta y Núñez, como cuerpo de leyes nuestro derecho patrio empieza con la primera Cédula Real para “El gobierno de las Indias”, es decir con advenimiento del derecho colonial.

Asienta Burgoa que el derecho colonial se integró con el derecho español propiamente dicho, en sus formas legal y consuetudinaria, y por las costumbres indígenas propiamente. Dentro de este contexto jurídico vale consignar la importante simbiosis de normas tutelares del derecho español con aquellas disposiciones autóctonas que dieron nacimiento a las famosas Leyes de Indias en 1861.

Ignacio Burgoa califica a estas leyes como “verdadera síntesis del derecho hispánico y las costumbres jurídicas aborígenes”. Además de ellas también tenían aplicación en la Nueva España las Leyes de Castilla, sólo que en forma supletoria. En el orden político existía un poder centralizado, concentrado. En efecto, el monarca español, en este caso representado por los virreyes o capitanes o generales, ejercían el poder de modo absoluto. El monarca español, asienta Burgoa, “concentraba en su persona a las tres funciones en que se desarrolla la actividad integral del Estado, pues, además, de ser el Supremo Administrador, era el legislador y juez”.

El derecho español positivo y sobre todo el colonial tenían el propósito de ser compatibles y obedecer en su normatividad jurídica a la realidad social. Bajo esos auspicios, continúa Burgoa, ”y con el fin primordial de garantizar el realismo jurídico se creó el llamado Consejo de Indias, organismo que aparte de las funciones que se les

Ignacio Altamirano Marín

adscribieron en lo tocante a todos los asuntos de las colonias españolas de América, actuaba como consultor del rey en las cuestiones que éstas interesarán”.

Sin embargo, y para los efectos de este trabajo, debemos coincidir con el Licenciado Burgoa, en que un régimen jurídico-político como el español y por la extensión como el de la Nueva España, en el que la autoridad suprema del rey descansaba sobre el principio del origen divino de la investidura soberana de los monarcas, sería inútil descubrir, en el sistema de derecho que lo estructuraba, alguna institución que proclamase las prerrogativas inherentes al gobernado como contenido de una potestad jurídica.

Pese a ello, pese a las críticas al derecho español, según asegura Burgoa al analizarlo “en su aspecto legar y consuetudinario”, encontramos que existía una verdadera garantía jurídica en la jerarquía normativa.

Esta garantía jurídica se sustentaba en la supremacía del derecho natural “cuyos mandatos debían prevalecer sobre las costumbres y las leyes”.

A este respecto Toribio Esquivel y Obregón, eximio historiador del siglo pasado, sostiene que “el derecho natural era, pues, como las modernas constituciones y las leyes no deberían cumplirse cuando eran contrarias o se oponían a las costumbres”.

Así pues, existía una oposición con el derecho natural, las leyes no deberían ser cumplidas sino sólo obedecidas. ¿Qué sucedía cuando una ley, una ordenanza, pretendía ser

El control de la constitucionalidad en la legislación mexicana

aplicada en contravención a las disposiciones del derecho natural? Que el afectado, el agraviado, podría acudir al rey solicitando su protección contra actos de su directa autoridad o de alguna de las autoridades inferiores o como dice el historiador Esquivel Obregón, en su libro de apuntes para la historia del derecho en México, “se apelaba ante el rey mismo o se pedía amparo al rey a quien se ilustraba sobre los hechos contra el rey que había mandado algo por obrepción (mala información) o por subrepción (ocultación de los hechos inspiradores del mandato real)”.

De esta situación, del obedecimiento sin cumplimiento, del simple escuchar una orden pero sin acatarla, Ignacio Burgoa sostiene que es “pertinente afirmar que en el RECURSO DE OBEDEZCASE PERO NO SE CUMPLA hallamos un precedente histórico español de nuestro juicio de amparo, aunque técnicamente consideradas ambas instituciones ofrezcan profundas diferencias por su diversa estructura jurídica, que nos hace inclinar a creer que es específicamente el mencionado recurso hispánico, en su funcionamiento, es el origen de la reconsideración administrativa, aunque genéricamente en su aspecto teleológico puede serlo del amparo”. También Esquivel y Obregón expresa, como otro posible antecedente del juicio de amparo en el derecho español, que existió es el llamado recurso de fuerza. Este medio de impugnación podía interponerse por protesta ante el tribunal eclesiástico (cuando conocía de un caso de naturaleza temporal) o ante la audiencia “en cuyo caso esta libraba la provisión ordinaria para que el juez otorgara la apelación y repusiera y absolviera llanamente”.

Otro autor mexicano, el investigador Andrés Lira, nos menciona que un amparo colonial que era “el sistema por el cual la autoridad máxima de entonces, el virrey, otorgaba protección a una persona frente a autoridades inferiores...” al margen de esta lectura inicial, explicaremos en su oportunidad cuáles eran los elementos integradores, sustanciales, de lo que él denomina el amparo colonial que, por otra parte, constituye una valiosa aportación de investigación para encontrar los orígenes de nuestro actual juicio de amparo.

A continuación expresaremos, siguiendo el estudio de Ignacio Burgoa, la evolución del incipiente juicio de garantías en el México posindependiente. En esta etapa encontramos que “el derecho del México independiente, al menos en materia político-constitucional, rompe con la tradición jurídica española, influenciado por las doctrinas derivadas de la revolución francesa e inspirado por el sistema norteamericano”.

En esta etapa, de profundos zigzagueos políticos, enmarcada constantemente entre el centralismo y el federalismo, lo que llevó ocho lustros de la vida política nacional, encontramos que como dice Burgoa atinadamente “el México independiente no se conformó con la condición jurídica que guardaban los derechos del hombre en el régimen colonial sino que quiso, siguiendo el modelo francés, plasmarlos en un cuerpo legal al que se consideró la Ley Suprema del país, inspirándose posteriormente, no copiándose como muchos pretenden, en el sistema inglés, y en el norteamericano con el fin de dotarlos de un medio de preservación que definitivamente fue el juicio de amparo,

El control de la constitucionalidad en la legislación mexicana

gloria y prez de nuestro régimen constitucional y que en muchísimos aspectos, sino es que en todos, superó a sus modelos extranjeros, a nuestro parecer, no obstante que hay autores como Rabasa, que opinan lo contrario”.

El primer documento político constitucional en el México independiente es el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de octubre de 1814. El documento mencionado no estuvo en vigor pero indudablemente que revela el pensamiento político de los insurgentes, encabezados por José María Morelos y Pavón.

En el artículo 24 de la Constitución de Apatzingán se formula una declaración general acerca de la relación entre los derechos del hombre y el gobierno. Burgoa precisa que de “la forma de concepción de dicho artículo podemos inferir que la Constitución de Apatzingán reputaba a los derechos del hombre o garantías individuales como elementos insuperables por el poder público que siempre debía respetarlos en toda su integridad”. Esta tesis, contenida en el artículo 24, es profundamente individualista y no nos ofrece ningún indicio de un instrumento protector de la persona contra actos provenientes de alguna autoridad. Al respecto Burgoa comenta que la Constitución citada no brinda al individuo ningún medio jurídico de hacer respetar sus derechos “evitando sus posibles violaciones o reparando las mismas en caso de que hubieran ocurrido. En tal virtud no podemos encontrar en este cuerpo de leyes un antecedente histórico de nuestro juicio de amparo”.

La Constitución Federal de 1824 organizó políticamente a la nación mexicana y estableció las bases

esenciales para que funcionaran los órganos gubernamentales, pero colocó en un plano secundario los derechos del hombre, “comúnmente llamadas garantías individuales”. Sólo en algunos artículos “podemos encontrar algunos derechos del individuo frente al Estado que generalmente se refieren a la materia penal, aunque el artículo 152 encierra una garantía de legalidad. Fuera de esta escasa enunciación de derechos del gobernado frente al Estado la Constitución de 1824 no establece, como la de Apatzingán, la consagración exhaustiva de los derechos del hombre por lo que bajo este aspecto es inferior a ésta”.

Las siete leyes constitucionales de 1836 mutan el régimen federalista por el centralista y mantienen la separación de poderes. La característica de este cuerpo normativo es la creación de un superpoder llamado “el Supremo Poder Conservador”, cuya primordial función consistía en conservar el régimen constitucional y cuyo control era meramente político y sus relaciones eran “erga omnes”, esto es, con una validez absoluta y universal. Por esta época y dado el poderío centralista nace el llamado “reclamo”, que era un recurso que el agraviado podía interponer en un caso de expropiación por causa de utilidad pública.

El primer paso definitivo en materia de amparo nos lo proporciona el proyecto de la Constitución Yucateca de Diciembre de 1840. su autor principal, aunque no el único, es el insigne jurisconsulto Don Manuel Crescencio Rejón. El juzgó conveniente incluir en la Carta Magna de su Entidad Federativa diversos preceptos que incluyeran distintas garantías individuales consignando por primera vez la libertad

El control de la constitucionalidad en la legislación mexicana

religiosa y las prerrogativas del aprehendido. “Más lo que verdaderamente constituyó un progreso en el Derecho Público Mexicano –asienta Burgoa- fue la creación del medio controlador o conservador del régimen constitucional o amparo, como él mismo lo llamó, ejercido o desempeñado por el Poder Judicial, con la ventaja de que dicho control se hacia extensivo a todo acto (lato sensu) anticonstitucional”. Los lineamientos generales del juicio de amparo, asevera el jurista Burgoa, en las Constituciones Federales de 1857 y 1917” se encuentran en la obra de Rejón. En los artículos 53, 63 y 63 del proyecto jurista peninsular se advierten los siguientes principios generales: A) controlar la constitucionalidad de los actos de la Legislatura (leyes o decretos) así como del gobernador (providencias); B) controlar los actos del Ejecutivo; C) proteger las garantías individuales o los derechos constitucionales de los gobernados contra actos de cualquier autoridad, incluyendo a los judiciales. Dos de los principios básicos en que descansa la procedencia del juicio de amparo en las constituciones arriba señaladas son el concerniente a la instancia de parte agraviada así como el de la relatividad de las sentencias de amparo, mismo que, como asegura Burgoa, “se encuentran formulados nítidamente en la exposición de motivos correspondiente”.

En el año de 1842 se designa una comisión de siete miembros, entre los que se encontraban Don Mariano Otero, quien, en unión de Espinoza de los Monteros y de Muñoz Ledo, disintieron de la mayoría y formularon el proyecto de la minoría de 1842, que era de corte eminentemente individualista y liberal, porque declaraba “que los derechos del individuo deberían ser el objeto principal de protección de

las instituciones constitucionales”, consagrando una especie de medio de control del régimen establecido por la Constitución, jurisdiccional y político, combinación de caracteres que daba un sistema híbrido, con las consiguientes desventajas, que distaba mucho de emular al implantado por Rejón en Yucatán.

Sin embargo –enfatisa Ignacio Burgoa- el gran mérito de Otero consistió “en que fue el autor de la fórmula jurídica que encierra los efectos de la sentencia recaída en un juicio de amparo y que implica al mismo tiempo la característica de un régimen de control constitucional”; fórmula que se contiene en las dos últimas constituciones del país y que se consigna en la fracción II del artículo 107 constitucional.

En las bases orgánicas de 1843 y por la vía de la transacción se establece un nuevo proyecto constitucional, de vida efímera, en el que quizá su único mérito es suprimir el Supremo Poder conservador aunque, por otra parte, y como apunta Ignacio Burgoa, “dicho documento constitucional adoptó abiertamente el sistema central, sin implantar ningún sistema de preservación constitucional por órgano político”.

El 18 de mayo de 1847 se promulgó el Acta de Reformas que vino a restablecer la vigencia de la Constitución Federal de 1824. La importancia de este documento radica en que se desconoce el régimen centralista y se vuelve al sistema federalista. En el artículo 5 del Acta de Reformas citada, se adelanta la idea de crear un medio de control constitucional mediante un sistema jurídico que hiciera viables las garantías individuales del gobernado. La multicitada Acta de Reformas también se nutre del

El control de la constitucionalidad en la legislación mexicana

pensamiento de Don Mariano Otero, quien en su voto particular de cinco de abril de ese año expone las razones que, a su juicio, fundan el sistema mixto de protección constitucional y fortalecen el sistema del Federalismo que se perdió una década atrás, por virtud del gobierno centralista.

Producto del Plan de Ayutla es la Constitución Federal de 1857. En ella se establecen ideas de corte individualista y liberal y “contrariamente a lo que acontecía con otros ordenamientos jurídicos mexicanos, según el decir de Burgoa, que consagraban los derechos del hombre en forma meramente declarativa, sin brindar un medio para su protección, la Constitución de 1857 instituye el juicio de amparo, reglamentado por las distintas leyes orgánicas que, bajo su vigencia, se fueron expidiendo...”

En una síntesis formidable, derivada del talento indiscutible de Burgoa, se establece que “la Constitución vigente se aparta ya de la doctrina individualista pues, a diferencia de la de 57 no consideraba los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales sino que las reputa como un conjunto de garantías individuales que el Estado concede u otorga a los habitantes de su territorio”.

De esta definición claramente se advierte que la supresión del individualismo para dar paso a lo que el mismo Burgoa precisa, en cuanto a que nuestra actual Ley Fundamental “se inclina más bien hacia la Teoría Rousseauiana, que asevera que las garantías de que pueden gozar los individuos frente al poder público son otorgadas a éstos por la propia sociedad, única titular de la soberanía...”

Ignacio Altamirano Marín

sobre la cual ningún poder existe, a la cual todos deben sumisión”.

Finalmente debemos expresar que en toda esta evolución de ideas y documentos jurídico-político-sociales encontramos siempre el anhelo de los mexicanos por darse una legislación adecuada para cada momento histórico que Ha transitado, creando sus instituciones, perfeccionándolas con afán positivo, estableciendo en forma permanente una lucha singular por defender sus derechos en un marco de legitimidad y tolerancia.

En cuanto a las Leyes Reglamentarias del juicio de amparo debemos manifestar que ellas serán motivo de un detenido análisis en este curso de Diplomado de Amparo.

Quisiera terminar mi exposición con el epígrafe que aparece en la obra del jurista J. Ramón Palacios, denominada Instituciones de Amparo, instándoles a ustedes significados estudiosos del Derecho, a seguir abrevando en su conocimiento “pues, como dice Emilio Rabasa, no es razón suficiente para no sembrar árboles el hecho de que jamás hemos de descansar a su sombra”.