

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO QUINTO

LA RESTAURACIÓN DEL FEDERALISMO

I. El Acta de Reformas de 1847 y el juicio de amparo

El Acta de Reformas de 1847 es otro texto importante que llama nuestra atención, fundamentalmente porque fue donde por vez primera se establece una institución jurídica para la defensa de los derechos y libertades de las personas. Nos referimos al juicio de amparo,¹ cuyo “autor” a nivel federal fue el jurista jalisciense Mariano Otero,² quien a través de su voto particular logró que el Congreso convirtiera en Constitución el proyecto que habían desestimado la mayoría de los diputados integrantes de la Comisión de Constitución designada por el Congreso de 1847.

Como podrá recordar el lector, el 22 de agosto de 1846 el Congreso se instaló como Constituyente y restableció la vigencia de la Constitución de 1824 en su artículo 1°. El Congreso Constituyente inició sus sesiones el 6 de diciembre de 1846. El 10 de febrero 1847 aprobó el restablecimiento de la Constitución Federal de 1824 y el Acta Constitutiva.

¹ “Artículo 25. Los Tribunales de la Federación ampararán á cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya sea de la Federación, ya sea de los Estados; limitándose dichos tribunales á impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare”. Véase Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-2017*, México, Porrúa, 1995, p. 475.

² Hay que recordar que el amparo ya existía antes en la Constitución de Yucatán de 1841 gracias a las aportaciones de Darío Escalante, Pedro Celestino Pérez y Manuel Crescencio Rejón, quienes integraron la Comisión de Reformas para la Administración del Estado. Véase Mario Humberto Aguilar Poot, *Ley de Amparo*, México, Grañén Porrúa, 2022, pp. 9 y ss.

Es importante destacar que Mariano Otero propuso añadirle un Acta de Reformas en un voto particular, y en la sesión del 18 de abril de 1847 se aceptó el voto de Otero e inició su discusión con base en reformas a la Constitución de 1824; finalmente, el 21 de mayo fue jurada el Acta.

Ahora bien, el Acta de Reformas vista como texto constitucional solo lo conforman treinta artículos. No están divididos en títulos o capítulos, lo cual denota, a nuestro parecer, una mala técnica legislativa. El artículo 1º reconoce la ciudadanía mexicana para aquella persona que haya llegado a los veinte años de edad, siempre y cuando tenga un modo honesto de vivir, y que no haya sido condenado en proceso legal.

El artículo 2º reconoce que es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones, el de reunirse y pertenecer a la Guardia Nacional. Sin embargo, esos derechos podían suspenderse (artículo 3º) por siete razones: 1) ser ebrio consuetudinario; 2) tahr de profesión; 3) vago; 4) por el estado religioso; 5) por interdicción legal; 6) por sentencia judicial, y 7) por negarse a servir sin causa legítima a los cargos públicos de nombramiento popular.

El artículo 4º se limita a establecer que será una ley secundaria la que determine el ejercicio, pérdida o suspensión de los derechos de ciudadano, lo que nos parece una fórmula compleja.

El artículo 5º es muy interesante. Distingue los derechos de las garantías bajo la fórmula siguiente: el Estado debe reconocer derechos, pero a su vez debe otorgar garantías para asegurar la protección y tutela de los derechos. Ese artículo dispuso lo siguiente: Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas.

Este numeral empata en gran medida con el artículo 25 del Acta, que faculta a los tribunales de la Federación a amparar a las personas contra los actos del poder público que fueren contrarios a la Constitución. Empero, es importante llamar la atención del lector, pues tuvo que pasar más de una década para que el Congreso General expidiera la primera Ley de Amparo, lo que implicó una serie de dificultades para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y demás tribunales federales del país, puesto que sustanciaban los juicios de amparo solo en el artículo 25 del Acta de Reformas.

II. La Constitución Federal de 1857

El proyecto a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 contempló una regulación bastante novedosa del juicio de amparo, recogiendo las bases del Acta de Reformas de 1847.³

Rezaba así el proyecto al artículo 102, incluido en el título tercero, sección tercera, relativo al Poder Judicial:

Toda controversia que se suscite por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violaren las garantías individuales, ó de la Federación que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados, ó de estos cuando invadan la esfera de la autoridad federal, se resuelve, á petición de la parte agraviada, por medio de una sentencia y de procedimientos y formas del orden jurídico, ya por los tribunales de la Federación exclusivamente, ya por éstos juntamente con los de los Estados, según los diferentes casos que establezca la ley orgánica; pero siempre de manera que la sentencia no se ocupe sino de individuos particulares y se limite á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que se verse el proceso, sin hacer ninguna declaratoria general respecto de la ley ó del acto que la motivare. En todos estos casos los tribunales de la Federación procederán con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito respectivo, cuyo jurado calificará el hecho de la manera que disponga la orgánica. Exceptuándose solamente las diferencias propiamente contenciosas en que puede ser parte para litigar los derechos civiles un Estado contra otro de la Federación, ó está contra alguno de aquellos, en los que fallará la Suprema Corte federal según los procedimientos del orden común.⁴

³ El artículo 19 del Proyecto del Acta de Reformas de 1847 presentada por Otero, establecía que los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo ya sea de la Federación, ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare. El contenido de las ideas esbozadas por Otero pasó después a los artículos 22-25 del Acta de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de mayo de 1847. Véase “Voto particular de Mariano Otero”, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, 5ª. ed., México, Porrúa, 1998, pp. 323 y 324.

⁴ José Luis Soberanes Fernández y Faustino José Martínez Martínez, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2002, pp. 278-279.

El proyecto al artículo citado fue redactado en un solo párrafo. En cuanto a su contenido, destacamos que no se pensó en limitar el ejercicio de la acción de amparo, ya que no condicionó al agraviado agotar algún recurso que pudiera modificar, nulificar o extinguir el acto reclamado, es decir, no se contempló el *principio de definitividad*, lo cual es a nuestro parecer bastante garantista.

Cabe llamar la atención del lector entorno a que el proyecto a la Constitución de 1857 incorporó, entre otras novedades, un modelo de control constitucional totalmente jurisdiccional y no político, como pretendió la Constitución centralista de 1836 con la instauración del Supremo Poder Conservador.

De igual forma, instituyó el principio conocido como “fórmula Otero”, referente a la relatividad de las sentencias, exclusivamente a amparar a la parte agraviada. También incorporó el “control difuso de constitucionalidad” al establecer que, serán exclusivamente los tribunales de la Federación juntamente con los de los estados quienes llevarán a cabo el control constitucional. Empero, esta “novedad” ya la contemplaba la Constitución de Yucatán de 31 de marzo de 1841.⁵

Asimismo, el proyecto incorporó un juicio por jurado,⁶ el cual calificaría los hechos de la controversia, tal y como existe en el sistema judicial en los Estados Unidos de Norteamérica.

Pues bien, los disensos e inconformidades al proyecto no se hicieron esperar. En la sesión del 28 de octubre de 1856, se comienza discutiendo si el artículo 102 era o no una copia del de la Constitución estadounidense.

El diputado José Fernando Ramírez hizo una de las críticas más demoledoras al artículo 102 propuesto. Estimó que el citado artículo no debía tener cabida en la Constitución, ya que constituía una flagrante violación al principio de división de poderes. Consideraba que con esa propuesta los órganos jurisdiccionales se erigían en supremos legisladores por encima de la propia Federación y de los estados.⁷

⁵ La expresión *control constitucional peninsular* es utilizada en este trabajo para explicar la actividad jurisdiccional que llevaban a cabo los jueces de amparo (de lo civil y criminal) durante la vigencia de la Constitución de Yucatán de 1841 para amparar a los habitantes de esa entidad contra los abusos y providencias dictadas por el gobernador y el Poder Legislativo que fueran contrarias al texto constitucional.

⁶ Sobre este tema se encuentra el caso del joven José Contreras, acusado en junio de 1873 de conato de estupro en la persona de María Guadalupe Montes de Oca, cuya causa conoció Joaquín Escoto, juez criminal. Después de oír al defensor, Lic. Manuel Prieto, el jurado absolvió por unanimidad de votos a Contreras, que en seguida fue puesto en libertad. Véase *El Foro, Periódico de Jurisprudencia y de Legislación*, México, SCJN, 2005, t. 1, p. 3.

⁷ Cfr. J. L. Soberanes Fernández y F. J. Martínez Martínez, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, op. cit., p. 281.

Otra crítica es la que hizo en la sesión del 29 de octubre el diputado por Jalisco Jesús Anaya Hermosillo.⁸ Ante los argumentos de descalificación, surge un grupo de diputados en defensa del proyecto. Ponciano Arriaga, presidente de la Comisión de Constituciones, el diputado Espiridión Moreno y Melchor Ocampo terminaron con la reformulación y redacción del artículo 102 originario, que se va a dividir en los siguientes artículos:

Artículo 100. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales; II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados; III. Por leyes ó actos de la autoridad de estos que invadan la autoridad federal.

Artículo 101. Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán á petición de la parte agraviada y se decidirán por medio de una sentencia y procedimientos y formas del orden jurídico determinados por una ley orgánica. La sentencia será siempre tal que no se ocupe sino de individuos particulares y se limita á protegerlos y ampararlos en el caso especial, sobre que versa el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que la motivare.

Artículo 102. En los casos de que hablan los dos artículos anteriores, se procederá con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito á que corresponde la parte. Este jurado se formará y calificará el hecho de la manera que disponga la ley orgánica.

Como nos explica José Luis Soberanes Fernández en su obra *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, en la sesión del 30 de octubre de 1856 se aprobó el con-

⁸ El diputado Jesús Anaya Hermosillo dijo que, “dar al Poder Judicial injerencia en los actos de todas las demás autoridades, es contrario al principio de que nunca se depositen dos o más poderes en una misma corporación o persona; que este artículo va a destruir la independencia de los poderes, que es indispensable para que subsista la libertad. La comisión incurre, pues, en palpables contradicciones, y es muy extraño que aumente tanto las atribuciones del Poder Judicial, que jamás ha dado pruebas de patriotismo, de justicia ni de energía, y que por lo mismo no puede merecer la confianza ilimitada de los pueblos. En lo de adelante, estando á su arbitrio calificar y derogar las leyes, las aplicará sólo cuando quiera, pudiendo eludir los deberes que la Constitución le impone. Hay absurdos, contradicciones é inconsecuencias en el sistema de la comisión que bien puede calificarse de antidemocrático y de monstruoso. Contra el Poder Legislativo no hay más recurso que el de la opinión, y apelar á otras autoridades, sólo conduce á nulificar á la representación nacional. El Poder Judicial hecho superior á la soberanía del pueblo, todo lo transformará, no habrá garantías individuales, y reinará por fin un caso espantoso, perdiéndose todo principio democrático”. *Cfr.* J. L. Soberanes Fernández y F. J. Martínez Martínez, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, *op cit.*, p. 282.

tenido del artículo 100, por cuarenta y seis votos contra treinta y seis. A pesar de ciertas dudas sobre la posibilidad de su aplicación práctica, y a renglón seguido, se cedió a votar favorablemente el contenido del artículo 101, sin objeción alguna, por cuarenta y nueve votos a favor por treinta en contra. Así, sin ningún otro cambio o alteración, pasaron al artículo definitivo de la Constitución aprobada el 5 de febrero de 1857, pero con distinta numeración.

La redacción final de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 es la que sigue:

Artículo 101. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite. I. por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados. III. Por leyes ó actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán á petición de parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una Ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose á protegeros y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaratoria general respecto de la ley ó acto que la motivare.⁹

Una vez con la redacción final, lo que vendría a continuación sería la presentación de los primeros proyectos en el seno del Congreso para expedir la primera Ley de Amparo que reglamentará los artículos antes citados, lo cual no sería nada fácil. El país atravesaba por una inestabilidad política debido al enfrentamiento de dos gobiernos “legítimos” que coexistieron paralelamente, los cuales se disputaban el poder: liberales y conservadores.¹⁰

⁹ Véase Emilio O. Rabasa, *El pensamiento político del constituyente de 1856-1857*, 2ª ed., México, Porrúa, 1991, p.179.

¹⁰ Hay que destacar que por primera vez, desde que México nació a la vida independiente, había dos gobiernos de manera paralela, asumiéndose ambos como legítimos: el conservador “de facto” que encabezaba Zuloaga, quien actuó al amparo del Plan de Tacubaya ubicado en la capital del país y reconocido por las potencias europeas, y el “interino” de Juárez en el puerto de Veracruz, el cual tenía el respaldo estadounidense y que además negoció el servicio de la deuda externa mexicana con acreedores franceses e ingleses. Véase Silvestre Villegas Revueltas, “Reseñas bibliográficas”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 39 julio-diciembre de 2009, México, p. 176.

III. La Constitución Federal de 1917

Llegamos al texto constitucional más importante de nuestra patria. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857*, no solo porque es el documento constitucional que actualmente nos rige, sino también porque fue la primera Constitución en reconocer el derecho social de obreros y campesinos.

La Constitución de 1917 fue el resultado de una agitada y sangrienta revolución que se llamó a sí misma constitucionalista y que fue encabezada por Venustiano Carranza en 1913. Ese texto nace como respuesta al gobierno de Victoriano Huerta, quien había desconocido al presidente y al vicepresidente, Francisco I. Madero y Pino Suárez, respectivamente, aprehendiéndolos y asesinándolos.

No nos detendremos a analizar esa cuestión, ya que no es el propósito de este trabajo, sin embargo, hay que destacar que ese hecho sangriento rompió el orden constitucional, desatando el enfrentamiento que todos ya conocemos.

Cuando Carranza postuló su famoso Plan de Guadalupe, en marzo de 1913, reivindicó el derecho del pueblo (constitucionalismo popular), a partir del artículo 136 constitucional, para reestablecer la vigencia de nuestra Constitución.

Con el éxito del constitucionalismo, se instituye el Congreso Constituyente, convocado para reformar la Constitución de 1857 promulgada por múltiples motivos: uno de ellos, porque era menester atender los reclamos sociales en el país. Así, en 1917 se aprueba la Constitución en el teatro de la República en Querétaro, cuyo título dice “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857”. Algunos autores sostienen que la Constitución de 1917 no se trató de una nueva Constitución, porque reformó la de 1857; otros, en cambio, afirman que sí lo fue, porque emanó de un Congreso Constituyente creado especialmente para ese fin; sin embargo, esas discusiones no nos preocupan en absoluto en este trabajo. Lo cierto es que la Constitución de 1917 es un texto constitucional que apuntaló los derechos y libertades de las personas y determinó de forma clara el país que anhelábamos.

De hecho, nuestra legislatura actual, dice el doctor Diego Valadez, tiene su antecedente histórico en 1857 y no en 1917. De esta forma, se buscó un elemento jurídico y simbólico que le daba continuidad a la Constitución.

Uno de los principales cambios fue que se incorporaron normas de carácter social, además de que se estableció, en el artículo tercero, el Estado laico mexicano. La Constitución puso en movimiento a la sociedad que exigió sus derechos. ¿Qué significó?: que la sociedad interiorizó el alcance y el sentido de la Constitución.

Sin embargo, un déficit de la Constitución de 1917, que persiste 105 años después, es el aspecto democrático, dado que esta no era un documento democrático. Esto por-

que se buscó la creación de un presidencialismo fuerte, a través de otorgarle al mandatario de la República ser la primera autoridad agraria, educativa y laboral, lo cual se combinó con factores de carácter social, como la incapacidad de la sociedad para evitar la distorsión de su voto.

Con el establecimiento del presidencialismo fuerte, las facultades presidenciales en la propia Constitución fueron creciendo. Sin embargo, en 1977, 60 años después de ser aprobada la Carta Magna, se dio una reforma política y se empezó a dar un mayor “pluralismo” en el Congreso.

En 1961 solamente había un diputado de oposición y ningún senador. Entonces se inventó un sistema que se llamó “diputados de partido”, el cual palió la situación de 1965 a 1977 y durante 12 años se consiguió dar espacios a la oposición. En 1977 se establecen 300 diputados de mayoría y 100 de representación proporcional, y en 1986 se ampliaron los de representación proporcional de 100 a 200, que es lo que tenemos hoy.

Como producto de estos cambios, hoy persiste una dificultad de gobernabilidad que se refleja en todos los órdenes de la vida social: en una incapacidad para una redistribución adecuada de la riqueza, en el aumento del número de pobres, de violencia, de corrupción y la impunidad.

La Constitución de 1917 planteó la construcción de instituciones que permitan que las normas realmente se cumplan y esto se fundó con motivo del establecimiento de formas de responsabilidad política, es decir, que los funcionarios en cargos públicos respondan ante los órganos de representación política y que estos puedan evaluar el desempeño de los que ejercen el gobierno.

A todo esto, cabe destacar, es necesario impulsar cambios que permitan un sistema constitucional democrático en el país. En fin, hay mucho que decir y estudiar de esta última Constitución. Hasta aquí mi contribución para abrir el debate y concluir, por el momento, con este breve recorrido por el constitucionalismo mexicano.